



Essai sur les mutations juridiques de l'action économique territoriale

Jean-François Joye

► To cite this version:

Jean-François Joye. Essai sur les mutations juridiques de l'action économique territoriale. Droit. Université de Savoie, 2000. Français. NNT : . tel-01137454

HAL Id: tel-01137454

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/tel-01137454>

Submitted on 30 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Université de Savoie
Faculté de droit et d'économie**

THESE DE DOCTORAT

EN DROIT

Année 2000

Présentée et soutenue publiquement par

Jean-François JOYE

**ESSAI SUR LES MUTATIONS JURIDIQUES DE
L'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE**

Jury

M. Jean-François DAVIGNON,

Professeur de droit public à l'Université de Savoie,
Directeur de thèse

M. François CHOUVEL,

Maître de Conférences de droit public à l'Université de Clermont 1, Docteur d'Etat,
Rapporteur

M. Henri COMTE,

Professeur de droit public à l'Université Lumière-Lyon 2,
Rapporteur

M. Jean-Charles FROMENT,

Professeur de droit public à l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble

M. Bernard POUYET,

Professeur de droit public à l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble,
Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble

Remerciements

A mes parents, Christiane et Gilbert, qui savent ce que ce travail leur doit,

A Samia, pour m'avoir attendu,

A ma sœur, Anne-Laure, comme ça,

A Philippe, pour son aide précieuse, à Patrick et à toutes celles et ceux qui m'ont apporté leur soutien,

Enfin, à Monsieur le Professeur Jean-François Davignon, pour m'avoir accordé sa confiance et fait part de ses conseils.

ABREVIATIONS DE REVUES

A.J.D.A.	Actualité juridique du droit administratif
A.J.D.I.	Actualité juridique du droit immobilier
A.J.P.I.	Actualité juridique de la propriété immobilière
Bull. de l'IIAP	Bulletin de l'Institut international d'administration publique
C. civ.	Code civil
C. urb.	Code de l'urbanisme
C.G.C.T.	Code général des collectivités territoriales
C.J.E.G.	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
Cahiers du C.F.P.C.	Les cahiers du Centre de formation des personnels communaux
Cahiers du C.N.F.P.T.	Les cahiers du Conseil national de la fonction publique territoriale
Cahiers du C.R.A.P.S.	Les cahiers du Centre de recherches administratives, politiques et sociales
D.	Recueil Dalloz
Dr. Adm.	Droit administratif
E.D.C.E.	Etudes et documents du Conseil d'Etat
G.A.D.U.	Grands arrêts du droit de l'urbanisme
G.D.C.C.	Grands arrêts du Conseil constitutionnel
Gaz. Comm.	La Gazette des Communes, des Départements et des Régions
Gaz. Pal.	La Gazette du Palais
J. Cl. Adm.	Juris-classeur droit administratif
J. Cl. coll. territ.	Juris-classeur collectivités territoriales
J.C.P. (C.I.)	Juris-classeur périodique (Semaine juridique Edition commerce et industrie)
J.C.P. (E)	Juris-classeur périodique (Semaine juridique Edition entreprise)
J.C.P. (G)	Juris-classeur périodique (Semaine juridique Edition générale)
J.C.P. (N)	Juris-classeur périodique (Semaine juridique Edition notariale)
J.O. ou J.O.R.F.	Journal officiel de la République française
J.O.C.E.	Journal officiel des Communautés européennes
L.P.A.	Les petites affiches
Mon. T.P.B.	Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment
P.M.P.	Politiques et management public
R.D.Imm.	Revue du droit immobilier
R.D.P.	Revue du droit public et des sciences politiques
R.E.R.U.	Revue d'économie régionale et urbaine
R.F.A.P.	Revue française d'administration publique
R.F.D.	Revue française de décentralisation
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif
R.F.D.C.	Revue française de droit constitutionnel
R.F.F.P.	Revue française de finance publique
R.F.S.P.	Revue française de science politique
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public
R.I.D. Econ.	Revue internationale de droit économique
R.I.S.A.	Revue internationale de science administrative
R.J.C.	Revue de jurisprudence constitutionnelle
R.J.F.	Revue de jurisprudence fiscale
R.S.Fin.	Revue de science financière
R.T.D. Com.	Revue trimestrielle de droit commercial
R.T.D.Civ.	Revue trimestrielle de droit civil
R.T.D.E.	Revue trimestrielle de droit européen
Rec.	Recueil Lebon (Sirey) - décisions du Conseil d'Etat (C.E.) ; Recueil de jurisprudence du Conseil constitutionnel (C.C.) – Imprimerie nationale ; Recueil de jurisprudence de la Cour de justice (C.J.C.E.) et du Tribunal de première instance (T.P.I.) des Communautés européennes (2 parties depuis 1989, Luxembourg – office des publications officielles des Communautés européennes)
Rev. adm.	Revue administrative
S.	Sirey

**« *Le monde est créé pour être recréé
et toute figure veut transfiguration.* »**

Georges Duhamel, *Deux Hommes*.

Sommaire

Introduction générale	p. 7
PARTIE 1 : DE LA PREPONDERANCE AUX INSUFFISANCES DE L'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE DE L'ETAT	p. 40
Titre 1 – Le rôle affirmé de l'Etat dans l'action économique territoriale	p. 41
Chapitre 1 – Les moyens généraux d'orientation des activités économiques	p. 43
Chapitre 2 – Les techniques précises d'orientation des activités économiques	p. 83
Titre 2 - La déconstruction du modèle traditionnel français d'action économique territoriale	p. 149
Chapitre 1 - Le déclin de l'action territoriale de l'Etat par les effets conjugués de la crise économique et du libéralisme	p. 150
Chapitre 2 – L'autorité de l'Etat déstabilisée par la reconnaissance de l'interventionnisme économique local	p. 228
PARTIE 2 : VERS UN NOUVEAU PARADIGME DE L'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE	p. 295
Titre 1 – Le partage des rôles dans l'action économique territoriale	p. 296
Chapitre 1 – L'extension des compétences économiques locales	p. 297
Chapitre 2 – L'affirmation de la politique communautaire de cohésion économique et sociale	p. 400
Titre 2 – L'allègement de l'interventionnisme territorial de l'Etat	p. 429
Chapitre 1 – L'Etat organisateur de l'action économique locale	p. 430
Chapitre 2 – La sélectivité des interventions offensives de l'Etat	p. 464
Conclusion générale	p. 538
Bibliographie générale	p. 545
Table des matières	p. 607

Introduction générale

A l'heure d'une formidable accélération des échanges, on est conduit à s'interroger sur la capacité des entités publiques classiques à jouer encore un rôle d'importance au sein d'une économie internationalisée et concurrentielle. D'emblée un constat s'impose. A côté des évolutions rapides de l'économie, s'opère un profond renouvellement des formes et des idées propices à l'interventionnisme public. Ce renouvellement interroge inévitablement le juriste : quelles sont les influences de cette évolution sur la recomposition du système juridique ? La réponse sera nécessairement nuancée. Entre l'idée d'une diminution en volume de l'implication de l'Etat et celle d'une refonte totale de ses modalités d'intervention, l'action économique territoriale trace une voie médiane qui reflète de façon plus fidèle l'émergence d'une nouvelle régulation publique de l'économie.

C'est à partir du constat de crise¹ du droit public de la régulation opérée par l'Etat et de l'apparition d'un nouvel ordre économique, que l'on peut exposer la recomposition du système juridique. Au milieu des années soixante-dix, le modèle de régulation sociale incarné par l'Etat-providence² dans le cadre des frontières relativement closes de l'Etat-Nation, va trouver ses limites. Réactif, le système juridique entre en mutation³ et s'organise autour d'un « jeu » de relations complexes entre les entités publiques. La construction d'un nouveau paradigme de l'interventionnisme se dessine⁴. La crise, en rompant l'équilibre entre des éléments du système économique, juridique ou social, révèle les dysfonctionnements de l'ancien système et sa

¹ Entendre crise dans le sens de « circonstances exceptionnelles contrevenant à l'ordre normal des choses » : HOULOU, A., La qualification juridique des états de crise, *Gaz. Pal.*, n°121 à 125, 1er au 5 mai 1998, pp. 7-12. L'auteur indique que « La crise traduit précisément l'échec du droit, le dépassement de la loi devenue inopérante ou inapplicable » c'est à dire, l'épuisement de la légitimité du droit.

² La crise de l'Etat-providence s'appuie sur le constat de l'usure du système interventionniste. Il s'agit d'abord d'une crise financière de l'Etat avant d'être une crise idéologique : ROSANVALLON, Pierre, *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil, 1998, 222 p. (spécialement p. 8) ; égal. ROSANVALLON, Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1981, 183 p., ann. ; ROSANVALLON, Pierre, L'Etat-providence et les régulations sociales, *Les Cahiers français*, Les frontières de l'Etat, n°271, pp. 35-38 ; LAMBERT, Denis-Clair, REVEL, Jean-François, *L'Etat-providence en question*, Paris, Economica, 1990, 266 p.

³ Cette mutation s'opère peut-être encore ou elle été déjà dépassée par un autre cycle de mutation. Les cycles s'enchaînent sans netteté.

⁴ Le paradigme s'entend comme un modèle de raisonnement permettant de rendre intelligible une situation. C'est aussi, ce que Thomas Kuhn dénomme une « matrice disciplinaire » (ensemble de valeurs reconnues communes aux membres d'un groupe scientifique). KUHN, Thomas, S., *La tension essentielle. Tradition et changement dans les sciences*, Paris, Ed. Gallimard, Nrf., coll. Bibli. des sciences humaines, 1990, 480 p. (spécialement le chapitre « En repensant aux paradigmes », p. 391).

transition vers un autre équilibre. C'est une phase de transition d'un mode de régulation dominant, à un autre.

Le travail proposé est celui d'une participation à la compréhension des transformations qu'a subi le droit public dans le dernier quart du vingtième siècle. Les mutations juridiques de l'interventionnisme économique public ne sont toutefois envisagées que par le prisme de l'action économique territoriale. En effet, il n'entre pas dans l'objet de la présente recherche de faire un inventaire de la multitude de moyens et méthodes inventés par la puissance publique pour influencer l'économie dans la direction qu'elle a déterminée. Forme d'action publique, l'action économique territoriale ou territorialisée prend part au développement économique des territoires. Elle a pour objet la création des conditions du développement des activités économiques sur un territoire de compétence d'une ou plusieurs personnes publiques. Le but des politiques publiques menées en ce sens est surtout la création d'emplois, mais aussi, celle de richesses fiscales. Le droit de l'action économique territoriale est au sens large, le droit de la localisation des activités économiques. Il contient des règles de droit public qui influent, encadrent ou favorisent la localisation des activités économiques. Ce droit présente les caractères d'une discipline homogène au moins par son objet ciblé sur la recherche d'activités économiques et sa logique propre de régulation.

Avec la décentralisation, le législateur a promu la territorialisation des politiques publiques. L'étude de cette forme croissante d'action publique présente un intérêt tant scientifique que pédagogique comme on le montrera tout d'abord. L'effort de compréhension des mutations juridiques réclamera ensuite un rappel historique de l'interventionnisme de même qu'une nécessaire définition des termes attachés à l'étude. La présentation de la légitimité de l'action économique territoriale en tant que politique de l'emploi sera enfin le moyen de délimiter le champ de l'étude avant de présenter les hypothèses de travail retenues.

Un intérêt scientifique à étudier l'action économique territoriale

Peu de travaux de recherche ont été entrepris spécifiquement sur le droit et la localisation des activités économiques. Cela explique sa relative méconnaissance. Si des géographes et des économistes urbains⁵ et même des gestionnaires⁶ s'intéressent aux logiques de réorganisation

⁵ Par exemple, le programme de recherche lancé en 1995 par Plan urbain soutenu par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) et la Direction interministérielle à la ville, intitulé « ville et emploi ». Voir *Les Chroniques du Plan Urbain*, du n°20/1997 au n°24/1998. Elles relatent les séances d'un cycle de travaux de praticiens et de chercheurs intitulé « Villes, territoires, emploi » réalisé de mars 1997 à mai 1998. Egalement, voir le programme initié en 1985 par la D.A.T.A.R. « *Mutations économiques et urbanisation – Cinq ans de recherche et d'expérimentation* » sous l'égide de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du Ministère de l'équipement, du Plan urbain, de la D.A.T.A.R. et du Commissariat général du Plan, Paris, La documentation

spatiale des activités, peu de juristes s'y sont employés sauf en quelques occasions⁷. Nourries sont en revanche les études juridiques globales ou transversales, c'est à dire prises sous l'angle du droit public économique, du droit de la concurrence, de l'aménagement du territoire, des compétences économiques des acteurs institutionnels publics ou de l'interférence du droit et de l'économie. De même, les travaux des politologues sont articulés autour de trois champs importants (politique publique, territoire, gouvernance)⁸, ceux des sociologues sur la question de la rationalité de l'action administrative locale et des enjeux de pouvoirs entre les entités de la scène locale⁹. Les travaux des juristes concernent une partie du droit de l'action économique territoriale sans l'englober totalement, en ayant un objet trop large ou trop restreint par rapport à ce dernier. L'intérêt de ces travaux ne doit certes pas être remis en cause, mais la logique de l'action économique territoriale mérite à elle seule une étude juridique.

Il existe aussi un intérêt scientifique à situer le droit de l'étude par rapport au droit économique et au droit public économique. La notion de droit économique, apparue au début du siècle¹⁰, est avant tout l'objet de controverses doctrinales. Selon une conception large, le droit économique correspond, aux règles qui régissent les relations humaines économiques. C'est alors, selon Georges Vedel, « un regroupement pédagogique et pratique de diverses disciplines éparses »¹¹. En ce sens, le droit économique correspond au droit de l'économie *lato sensu*. Cela signifie l'incorporation « de toutes les parties du droit privé et du droit public qui touchent à l'économie »¹². Le droit ainsi entendu est applicable à toutes les matières entrant dans le champ

Française, 1993 ou – source janv. 1999, [Http://www.equipement.gouv.fr/dau/cdu/accueil/infocdif.htm](http://www.equipement.gouv.fr/dau/cdu/accueil/infocdif.htm). Voir aussi, BECKOUCHE, Pierre, Les dynamiques du territoire, *Lettre de la D.A.T.A.R.*, n°95-mars 1986 ; SAVY, Michel, VELTZ, Pierre, Nouvelle économie, nouveaux territoires, Supplém. n°3, *Lettre de la D.A.T.A.R.*, juin 1988 ; SAVY, Michel, VELTZ, Pierre (dir.), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, Ed. de l'Aube, 1993, 200 p. ; VELTZ, Pierre, Décentralisation et économie locale : à la recherche de la compétitivité territoriale, in *La décentralisation en France*, ouvrage collectif, Paris, La découverte, 1996, pp. 203-211.

⁶ Sur la convergence des préoccupations des communes et des entreprises : KHOUATRA, Djamel, *Interventionnisme communal et science de gestion : d'une approche empirique à la formulation d'un cadre conceptuel*, Thèse de doctorat ès science de gestion. Université Jean Moulin Lyon 3, janvier 1992, 643 p.

⁷ RAPP, Lucien, Développement économique décentralisé et contrats de localisation industrielle, in *Politiques de décentralisation et développement industriel local, Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3-1994, pp. 35-42 (JCP ed. E n°30 du 28 juillet 1994) ; MOREAU, Jacques, Rapport de synthèse : instruments de localisation économiques et fiscaux, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°33, sept. 1991, pp. 189-190.

⁸ Par ex. LE GALES, Patrick, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *R.F.S.P.*, n° 1, fév. 1995, pp. 57-95 ; BIAREZ, Sylvie, *Le pouvoir local*, Ed. Economica, coll. La vie politique, Paris, 1989, 309 p. ; LORRAIN, Dominique, De l'administration républicaine au gouvernement urbain, *Sociologie du travail* n° 4/1991, pp. 461-484.

⁹ Par ex. GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Coll. Sociologie, Ed. Seuil, 1976, 477 p.

¹⁰ Initié en Allemagne au début du siècle en 1922 avec le Professeur HEDEMANN, de l'Institut für Wirtschaftsrecht de Berlin avant d'être débattu en Italie dans les années trente où dès 1955 une revue, *Il diritto dell'economia*, en fut le relais, puis en Belgique et en France sous l'impulsion des juristes auxquels nous faisons allusion ci-après.

¹¹ VEDEL, Georges, Le droit économique existe-t-il ?, in *Mélanges offerts à Pierre Vigreux*, (Tome II), Toulouse, Collection travaux et recherches de l'I.P.A.-I.A.E. de Toulouse, 1981 ; pp. 767-783 (spécialement p. 770).

¹² DELVOLLE, Pierre, *Droit public de l'économie*, Paris, Précis Dalloz, 1998, 799 p. (p. 6), égal. En ce sens, SAVATIER, René, La nécessité de l'enseignement d'un droit économique, *D.*, 1961, Chron., XXII, pp. 117-120.

économique¹³. Il s'agit alors du droit de l'économie. Dans cette absence de frontières claires, le contenu est extensible à l'infini dès lors qu'une matière a un contenu macro ou micro économique. A l'évidence, étudier les rapports entre le droit et l'économie ne peut se faire dans le « grand bazar » informe (ou difforme) de ce type de droit économique.

Cette conception peu satisfaisante a été affinée par des conceptions plus étroites qui induisent une plus stricte spécificité juridique. Le droit économique ne concerne alors qu'une partie de la vie économique. La conception étroite est majoritaire dans la doctrine mais celle-ci est très divisée sur le contenu à donner à la spécificité. Pour certains auteurs, le droit économique ne serait, là encore, ni particulièrement « publiciste », ni « privatiste » et intégrerait de nombreuses branches du droit « reconnues » comme régissant la vie des entreprises. Le droit économique aurait l'entreprise comme objet fondamental autant dans son fonctionnement interne que dans ses relations avec les personnes publiques¹⁴. D'autres auteurs sont en revanche partisans d'un droit économique dont le contenu est orienté vers le droit des affaires et le droit commercial. Le droit économique apparaît alors comme le serviteur de l'économie privée¹⁵. Enfin, ce droit est parfois considéré comme le reflet des manifestations de l'Etat dans l'économie. Ferdinand-Charles Jeantet énonce, par exemple, que le droit économique désigne l'ensemble des règles juridiques permettant aux pouvoirs publics « d'agir activement sur l'économie »¹⁶. Il est en cela un droit politique qui exprime clairement le choix d'un interventionnisme pour maîtriser les mécanismes aléatoires de la concurrence et orienter le comportement des agents économiques¹⁷. Le droit économique est alors une partie du droit public « parce qu'il est né et s'est développé en raison des interventions économiques de l'Etat »¹⁸.

¹³ OPPETIT, Bruno, Droit et économie, *Archives de Philosophie du Droit*, 1992, tome 37, pp. 17-26 (spéc. p. 19).

¹⁴ CHAMPAUD, Claude, Contribution à la définition du droit économique, *D.*, 1967, Chronique XXIV, pp. 215-220 : « Le Droit économique, dans une économie d'entreprise, se trouve en présence de trois intérêts : l'intérêt général, l'intérêt propre de chaque entreprise et les intérêts particuliers des individus qui concourent à sa réalisation. » p. 218 ; également, KIRALY, de, François, Le droit économique, branche indépendante de la science, in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Geny*, (t. III, Les sources des diverses branches du droit, Paris, Sirey, 1935), pp. 110-123, p. 116 : le droit économique est « la récapitulation, opérée méthodiquement sous l'influence de l'esprit économique contemporain, des règles juridiques de la vie économique réglementant notamment la production et le fonctionnement des entreprises ».

¹⁵ La macro-économie est alors absente : JACQUEMIN, Alex, Le droit économique, serviteur de l'économie ?, *R.T.D.Civ.*, n°3/1972, pp. 283-295 ; GUYON, Yves, *Droit des affaires*, Economica, 10^{ème} éd., t. 1, 1998, 1023 p, t. 2, 1999, 488 p. ; CHARTIER, Yves, *Droit des affaires*, Paris, P.U.F., Thémis, 4^{ème} éd. 1993, 679 p.

¹⁶ JEANTET, Ferdinand-Charles, Aspects du droit économique, in *Dix ans de conférences d'agrégation, Etudes de droit commercial offertes à Joseph Hamel*, Paris, Dalloz, 1961, pp. 33-46 (cit. p. 34).

¹⁷ Cette conception « administrativiste » du droit économique a même été soutenue par des juristes de droit privé : HOUIN, Roger, Le droit commercial et les décrets de 1953, *Droit social*, 1954, pp. 264-267.

¹⁸ VLACHOS, Georges, Le droit public économique. Branche du droit public, *Revue de Recherche Juridique*, 1999, n°4, pp. 1293-1309 (cit. p. 1299).

Entre ces écoles, une conception mixte s'est dégagée. Pour Gérard Farjat, le droit économique « n'est nullement limité à l'intervention de l'Etat mais comprend également l'organisation de l'économie par les pouvoirs privés économiques et le droit de la concentration »¹⁹. La notion d'organisation de l'économie par des mécanismes privés ou publics est primordiale²⁰. Ce peut être en ce sens « l'ensemble des règles tendant à assurer un équilibre, à un moment et dans une société donnés, entre les intérêts particuliers des agents économiques privés ou publics et un intérêt économique général »²¹ ou « l'ensemble des règles applicables aux relations entre personnes de droit prises en tant qu'unités économiques »²². Le droit économique tend à gommer la distinction entre le droit public et le droit privé et s'invente une voie médiane²³.

On l'aura compris, le contenu du droit économique reste relatif. Les auteurs s'en font une représentation selon leurs sensibilités privatistes ou publicistes²⁴. Quels que soient les clivages doctrinaux, le droit économique est avant tout une manière de penser les relations entre l'économie et le droit. C'est une « nouvelle optique vis à vis des matières traditionnelles »²⁵, une méthode d'examen du droit permettant aux juristes d'analyser et de sentir le droit selon ses conséquences, ses nécessités ou ses finalités en rapport avec l'économie²⁶. Cette optique permet de réaliser une synthèse entre les différentes branches traditionnelles du droit ayant trait aux rapports économiques. C'est un « esprit juridique particulier appliqué à un corps de règles diverses »²⁷ dont la cohérence n'est pas suffisante pour en faire une branche « irréductible aux autres »²⁸. Le droit économique n'est qu'une commodité ou une construction intellectuelle qui se propose de rassembler les règles juridiques d'organisation de la société économique²⁹. Mais, son

¹⁹ FARJAT, Gérard, *Droit économique*, P.U.F., Thémis, 1982, préface, p. 6. Egal. FARJAT, Gérard, La notion de droit économique, *Archives de Philosophie du Droit*, 1992, tome 37, pp. 27-62.

²⁰ Cette dimension organisationnelle de l'économie a été aussi exprimée par Claude Champaud mais à propos d'un objet centré sur l'entreprise. Le droit économique est « le droit de l'organisation et du développement économique, que ceux-ci relèvent de l'Etat, de l'initiative privée, ou du concert de l'un ou de l'autre » : CHAMPAUD, Claude, Contribution à la définition du droit économique, *art. cit.*, p. 217.

²¹ SAVY, Robert, La notion de droit économique en droit français, *A.J.D.A.*, mars 1971, pp. 132-138 (*cit.* p. 134).

²² TRUCHET, Didier, Réflexions sur le droit économique public, *R.D.P.*, 1980, pp. 1009-1042 (*cit.* p. 1019).

²³ Pour Gérard Farjat, le droit économique introduit une division tripartite du droit : « Si le droit privé est le droit des rapports entre particuliers, le droit public celui des rapports entre les pouvoirs publics et les particuliers, le droit économique est le droit des rapports entre entreprises et entre entreprises et pouvoirs publics » : *Droit économique, op. cit.* p. 767. Un droit général économique serait formé des notions d'entreprise et de planification, p. 94 et p. 131.

²⁴ Et aussi selon leurs convictions politiques : CUBERTAFOND, Bernard, Pour une autre approche du droit : l'exemple du droit économique, *Rev. adm.* 1982, pp. 499-505.

²⁵ JACQUEMIN, Alex, SCHRANS, Guy, *Le droit économique*, Que sais-je ? n°1383, P.U.F., 3è éd, 1982, p. 62.

²⁶ VLACHOS, Georges, Le droit public économique. Branche du droit public, *art. cit.* p. 1298 ; VASSEUR, Michel, Le droit de la réforme des structures industrielles et des économies régionales, Paris, L.G.D.J., 1959, p. 517.

²⁷ CHAMPAUD, Claude, Contribution à la définition du droit économique, *art. cit.*, p. 217.

²⁸ Termes empruntés à : SAVY, Robert, La notion de droit économique en droit français, *art. cit.*, p. 138.

²⁹ Sources juridiques publiques et privées conservant par ailleurs leur autonomie. Moins connues que les instruments publics de régulation, les personnes privées organisent aussi l'économie (syndicats, dirigisme des grandes

interdiscipline n'en fait pas nécessairement une discipline³⁰. S'il contient une dimension mythique³¹, il est difficile de lui attribuer la cohérence d'une branche autonome du droit. Il se nourrit pourtant des ramifications traditionnelles du droit « sans remettre en cause ni leur distinction ni leurs principes fondamentaux, ni leurs caractéristiques essentielles »³². Toutefois, ce droit n'est pas neutre. Il est à la fois un instrument au service d'objectifs économiques et un instrument de transformation des rapports économiques.

Le droit de l'action économique territoriale trouve sa place dans cette famille du droit économique. Plus précisément, il est partie intégrante d'un sous-ensemble du droit économique qu'est le droit public de l'économie ou du droit public économique³³. L'objet du droit économique ne permet pas d'abolir la distinction entre le droit public et le droit privé³⁴ et à côté du droit public de l'économie existe un droit privé de l'économie³⁵. Si la tendance actuelle est au rapprochement des économies publiques et privées³⁶ (voir par exemple la gestion des services

entreprises, ordres professionnels, organisations professionnelles, arbitrage et médiations privées etc.). En France, le droit économique est surtout un droit public au contraire des pays anglo-saxons.

³⁰ Contrairement à la position de VEDEL, Georges, *Le droit économique existe-t-il ? art. cit.* p. 776 et 782 ou FARJAT, Gérard, *Droit économique, op. cit.* p. 717 et ss. 748 et ss.

³¹ CUBERTAFOND, Bernard, *Du droit au mythe : l'exemple du droit économique français, Rev. adm.* 1987, pp. 541-544.

³² DELVOLVE, Pierre, *Droit public de l'économie, op. cit.* p. 14.

³³ DELVOLVE, Pierre, *Droit public de l'économie, op. cit.* Cet ouvrage s'inscrit en continuité de l'ouvrage de DE LAUBADERE, André, DELVOLVE, Pierre, *Droit public économique*, 5^{ème} éd. Précis Dalloz, Paris, 1986, 901 p. Jugeant la notion « droit public économique » trop approximative, l'auteur préfère employer « droit public de l'économie ». Pour nous, les deux notions renvoient au même contenu et seront employées indifféremment. De surcroît, MESCHERIAKOFF, Alain-Serge, *Droit public économique, op. cit.* ; COLSON, Jean-Philippe, *Droit public économique*, Paris, L.G.D.J., manuel, 1997, 2^{ème} éd., 467 p. ; HUBRECHT, Hubert-Gérald., *Droit public économique*, Paris, Dalloz, Cours, 1997, 366 p. ; SERVOIN, François, *Droit administratif de l'économie*, P.U.G., coll. Libres cours, 1996, 335 p. ; ORSONI, Gilbert, *L'administration de l'économie*, Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes, 1995, 194 p. ; VLACHOS, Georges, *Droit public économique français et communautaire*, Paris, Armand Colin, coll. U, 1996, 474 p. ; KERNINON, Jean, *Les cadres juridiques de l'économie mixte*, LGDJ, coll. Système, 1994, 169 p. ; DREYFUS, Françoise, *L'interventionnisme économique*, Paris, P.U.F., Dossier Thémis n°4, série institutions administratives, 1971, 96 p. ; QUERTAINMONT, P., *Droit administratif de l'économie*, Story-scientia, 3^{ème} ed., 2000, 290 p. ; DE LAUBADERE, André, Existe-t-il en France un droit administratif économique ?, *Revue de droit prospectif*, n°1-1^{er} semestre 1976, pp. 14-20 ; CUBERTAFOND, Bernard, Importance de la loi en droit public économique, *A.J.D.A.*, oct. 1977, pp. 468-482 ; SUEUR, Jean-Jacques, Ambiguïtés du droit public économique, *R.I.D. Econ.* ; 1998, pp. 335-349.

³⁴ L'assimilation droit public/privé est aussi peu satisfaisante que la théorisation à l'extrême de la distinction.

³⁵ Le droit privé économique s'attache à l'action régulatrice des personnes privées et au droit de la concentration des entreprises. D'autres divisions du droit économique sont possibles : droit macro-économique, politique sectorielle et droit micro-économique : SAVY, Robert, La notion de droit économique en droit français, *art. cit.*, p. 135.

³⁶ L'interventionnisme emprunte parfois des procédés de droit privé (formes contractuelles, société d'économie mixte...). Il est banal de dire qu'aujourd'hui le droit de la concurrence pénètre un grand nombre de droits et tend à régir de plus en plus de secteurs économiques. Le droit administratif et la sphère publique sont bien entendus affectés par le droit de la concurrence. Mais, l'effacement du public au détriment du privé est à nuancer fortement. Sur le déplacement (et ou) le dépassement de la distinction public/privé, se reporter à : TRUCHET, Didier, Réflexions sur le droit économique public, *art. cit.*, p. 1013 ; RIVERO, Jean, Droit public et droit privé : conquête ou statu quo ?, *D.*, 1947, Chron. XVIII, pp. 69-72 ; HAURIOU, André, L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Geny*, tome III, Les sources des diverses branches du droit, Paris, Sirey, 1935, pp. 92-99 ; CHEVALLIER, Jacques, Présentation, in *Public/privé*, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1995, pp. 5-18 et l'ensemble de cette livraison ; BUREAU, Dominique, La réglementation de

publics), le droit public et le droit privé conservent leur vocation distincte : l'intérêt général pour l'un, l'intérêt particulier pour l'autre³⁷. Donc, le droit public de l'économie est d'abord un droit public³⁸ avant d'être un droit économique. Il consiste en la mise en œuvre par le droit, de la politique économique des personnes administratives³⁹. Il « concerne les aspects juridiques des interventions économiques de la puissance publique »⁴⁰.

Le droit de l'action économique territoriale appartient au droit public économique mais son domaine est plus étroit que ce dernier qui n'intéresse pas seulement la recherche d'activités économiques. On trouve également au droit de l'action économique territoriale, certains traits d'appartenance au droit public des affaires notamment parce que les deux droits ont pour objet l'activité économique⁴¹. Mais, son domaine est à la fois plus étroit et plus large que le droit public des affaires⁴².

Un intérêt pédagogique

L'intérêt du sujet se veut aussi pédagogique dans la mesure où il tente d'éclairer les rapports du droit et de l'économie. S'il est difficile de qualifier le droit en relation avec

l'économie, *Archives de Philosophie du Droit*, 1997, tome 41, *Le privé et le public*, pp. 317-339 ; LEITAO-MARQUES, Maria-Manuel, Le droit économique entre l'Etat et le marché, in *Mélanges en l'honneur de Claude CHAMPAUD, Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XX^{ème} siècle*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 443-461 ; TESTU, Xavier-François, La distinction du droit public et du droit privé est-elle idéologique ?, *D.*, n° 37-1998, chron. pp. 345-355.

³⁷ Parce que le droit économique n'est pas suffisamment autonome, il ne peut faire passer au rang secondaire la *summa divisio* du droit. On ne peut donc parler, à l'instar de M. Truchet, de droit économique public ou de droit économique privé. TRUCHET, Didier, *Réflexions sur le droit économique public*, *art. cit.* p. 1012. Les affaires de droit économique sont du droit privé ou public et les litiges se règlent devant des juridictions judiciaires ou administratives même si des instances spécifiques (C.O.B, Conseil de la concurrence) règlent dans une zone intermédiaire public/privé certaines affaires du droit boursier ou du droit de la concurrence. L'action des personnes publiques dans l'économie suivant un droit public distinct d'un droit privé se justifie toujours malgré le rapprochement des deux sphères. Sur l'intérêt d'une distinction : CAILLOSSE, Jacques, *Droit public-droit privé : sens et portée d'un partage académique*, *A.J.D.A.*, déc. 1996, pp. 955-964 ; TROPER, Michel, La distinction droit public-droit privé et la structure de l'ordre juridique, in *Pour une théorie juridique de l'Etat*, P.U.F., 1994, coll. *Léviathan*, 358 p. (chap. XII., pp. 183-198) ; CHEVRIER, G., Remarques sur l'introduction et les vicissitudes de la distinction du « jus privatum » et du « jus publicum » dans les œuvres des anciens juristes français, *Archives de Philosophie du Droit*, I, 1952, pp. 5-77.

³⁸ C'est à dire « le droit qui régit les personnes publiques dans leur organisation, leur fonctionnement, les relations entre elles et leurs relations avec les particuliers » : DELVOLLE, Pierre, *Droit public de l'économie*, *op. cit.* p. 11.

³⁹ Cette définition est tirée de LINOTTE, Didier, ROMI, Raphaël, MESTRE, Achille, *Services publics et droit public économique*, Paris, Litec, 3^{ème} ed., 1995, 490 p.

⁴⁰ VLACHOS, Georges, Le droit public économique – branche du droit public, *art. cit.* p. 1293.

⁴¹ Le droit public des affaires ou droit administratif de l'entreprise (ensemble des règles du droit public applicable aux affaires ou droit des interventions publiques dans la vie des entreprises) : GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, TERNEYRE, Philippe, *Lamy Droit public des affaires*, Lamy, ed. 1999.

⁴² Domaine plus étroit car il y a dans le droit public des affaires des éléments propres au fonctionnement interne et la gestion de l'entreprise (création et disparition, structures, réglementation de l'activité) qui ne se retrouvent pas dans le droit de l'action économique territoriale, qui reste en dehors des « affaires » de l'entreprise. En revanche, il y a de nombreux points communs (aménagement du territoire, urbanisme, aides publiques aux entreprises). Domaine aussi plus large, car l'action économique territoriale concerne souvent de façon indirecte les activités économiques (politique d'animation économique, infrastructures de développement), le droit des affaires les visant directement.

l'économie, c'est parce que le droit et l'économie entretiennent des relations d'intérêt réciproque ou itératif⁴³.

En apparence, le droit apparaît souvent asservi par l'économie⁴⁴. Un regard approfondi des systèmes donne toutefois une vision plus nuancée. En certains domaines juridiques, l'impact de l'économie commande l'essentiel de la règle de droit, en d'autres il est partiel voire accessoire⁴⁵. L'économie influence le système juridique comme ce dernier encadre les comportements et les conduites du système économique. « Tout acte économique est en même temps un acte juridique. (...). Le rapport économique est juridique et le rapport juridique est économique » selon Georges Vlachos⁴⁶. Le droit et l'économie ne sont pas deux systèmes séparés. « Les rapports économiques sont institutionnalisés et s'expriment à travers des règles juridiques qui les consacrent et les légitiment »⁴⁷. L'interdépendance entre les deux systèmes a été accrue au fur et à mesure du développement de l'interventionnisme des personnes publiques. Le niveau d'interdépendance fluctue en rapport avec la nature du pouvoir politique dans la société. Dès lors, toute interrogation sur le droit, et ici sur le droit de l'action économique territoriale, est aussi une interrogation sur le pouvoir politique, ses représentations institutionnelles et ses modes d'action. C'est également une interrogation sur les Hommes et leurs idées qui sont « derrière » le droit et les institutions.

La notion de système que l'on vient d'évoquer est ancienne. On en trouve trace chez les Grecs puis chez les Modernes⁴⁸. Elle a été évidemment appliquée au droit⁴⁹. La systématicité du

⁴³ Pour OPPETIT, Bruno, Droit et économie, *Archives de Philosophie du Droit*, art. cit. : « Les rapports du Droit et de l'Economie sont passés au cours des trois derniers siècles par des phases successives d'imbrication, puis d'antagonisme ou d'ignorance mutuelle et enfin d'intérêt réciproque... ». p. 17 ; de même voir SEVE, René, Droit et économie : quatre paradigmes, *Archives de Philosophie du Droit*, Tome 37, 1992, pp. 63-68 ; KIRAT, Thierry, Economie et droit : De l'analyse économique du droit à de nouvelles alliances, *Revue économique*, vol. 49, n°4, Juillet 1998, pp. 1057-1087 ; JACQUEMIN, Alex, SCHRANS, Guy, *Le droit économique*, op. cit. p. 5.

⁴⁴ En ce sens, JOSSERAND, Louis, Comment les textes de loi changent de valeur au gré des phénomènes économiques, in *Etudes de droit civil à la mémoire de Henri CAPITANT*, Dalloz, 1939, pp. 369-380 ; HENRY, J.P., La fin du rêve Prométhéen ? Le marché contre l'Etat, *R.D.P.*, mai-juin 1991, pp. 631-656 ; JACQUEMIN, Alex, Le droit économique, serviteur de l'économie ?, art. cit.

⁴⁵ Des points de vue nuancés, FARJAT, G., *Droit économique*, op. cit. p. 723 et ss. ; DANET, Didier, La science juridique, servante ou maîtresse de la science économique ?, *R.I.D. Econ.*, 1993, pp. 5-27.

⁴⁶ VLACHOS, Georges, Le droit public économique – branche du droit public, art. cit. p. 1294.

⁴⁷ VLACHOS, Georges, Le droit public économique – branche du droit public, *Ibidem* p. 1295. Tout en économie passe par le droit ou en est conditionné : transactions commerciales, investissements, fixation des prix, relations entre l'employeur et le salarié, normes de sécurité, contentieux etc.

⁴⁸ Le terme « synistavai » a donné « systasis » et « systema » qui expriment l'idée d'arrangement, de faire tenir ensemble. C'est le « paradigme de l'organisation de la multiplicité ». Chez les Modernes, il s'agit d'un « ensemble de procédés méthodiquement ordonnés » et d'un « ensemble d'objets liés par des rapports stables ». Ces aspects sémantiques sont puisés dans : SEVE, René, Introduction au n° des *Archives de Philosophie du Droit*, « Le système juridique », t. 31, 1986, pp. 1-10.

⁴⁹ Il faut attendre le XIII^{ème} siècle à Rome pour qu'émerge l'idée du droit organisé en système : GAUDEMET, Jean, Tentatives de systématisation du droit à Rome, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 31, 1986, pp. 11-28.

droit n'est pas contestée. Le système juridique ou l'ordre juridique⁵⁰, correspond à un agencement complexe et ordonné d'un ensemble d'éléments entretenant des relations spécifiques (interaction, interdépendance, solidarité)⁵¹. Il fonctionne selon une logique paradoxale : il est à la fois statique et dynamique, ouvert et fermé, autonome et dépendant, autorégulé et hétérorégulé, cohérent et irrationnel, transparent et arbitraire. Evolutif, il est perturbé par son environnement avec lequel il entretient des relations de dépendance, de maîtrise ou d'indifférence.

Chez Niklas Luhmann, le système est auto-créateur ou autopoïétique⁵². Il est « fonctionnellement (normativement en ce qui concerne le droit) clos », mais « est aussi un système ouvert à l'environnement, source d'information pour lui. La clôture normative se double d'une ouverture cognitive »⁵³. Le droit reçoit des informations de l'économie et de la politique et poursuit de manière autonome sa fonction de stabilisation des comportements⁵⁴.

Dans l'analyse économique du droit⁵⁵, la règle de droit « est observée à travers le prisme de l'économie »⁵⁶. L'ordre juridique est alors placé sous la dépendance fonctionnelle du système

⁵⁰ De nombreux auteurs considèrent ces deux expressions comme relativement synonymes tout en préférant l'usage de l'une ou de l'autre : Kelsen, Hans, *Théorie pure du droit*, 2^{ème} ed, Paris, Dalloz, 1962, p. 257 ; Romano, Santi, *L'ordre juridique*, Dalloz, coll. Philos. du droit n°15, Paris, 1975, p. 7 ; Troper, Michel, *Système juridique et Etat*, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 31, 1986, p. 30. On peut toutefois distinguer les deux notions. L'ordre juridique serait composé d'une unité d'éléments hiérarchisés, le système juridique admettrait la simple cohérence des éléments entre eux. L'ordre juridique serait de type organisation volontaire et le système juridique de type non voulu ou spontané. Mais, dans nos travaux, il ne nous semble pas primordial d'opposer les notions et de les dissocier. En ce sens : Van de Kerchove, Michel, Ost, François, *Le système juridique entre ordre et désordre*, P.U.F., coll. Les voies du droit, 1988, spéc. pp. 23-24.

⁵¹ Critères constitutifs du système juridique : ensemble, ordre ou organisation, structure unitaire : Van de Kerchove, Michel, Ost, François, *Le système juridique entre ordre et désordre*, *op. cit.* pp. 24-25 ; voir aussi les éléments de juridicité, de juridictionnalité et de normativité du système : Timsit, Gérard, *Thèmes et systèmes du droit*, P.U.F., coll. Les voies du droit, 1986, 205 p.

⁵² Voir Arnaud, André-Jean, Guibentif, Pierre, Introduction, in Niklas Luhmann, *observateur du droit*, Coll. Droit et société, 1993, LGDJ, 251 p. entrevue de Luhmann pp. 189-229, et spécialement 212-214 sur « l'autopoïese » – qui se crée en profitant de son environnement – différent de « praxis », qui se crée par lui-même ; Luhmann, Niklas, *Autorégulation et sociologie du droit*, *Droit et société*, n°11-12, 1989, pp. 53-66 et surtout Luhmann, Niklas, *L'unité du système juridique*, *Archives de Philosophie du Droit*, tome 31, Le système juridique, 1986, pp. 163-188 ; Clam, Jean, *Droit et société chez Niklas Luhmann*, Paris, P.U.F., coll. droit-éthique-société, 1997, 337 p.

⁵³ Van de Kerchove, Michel, Ost, François, *Le système juridique et son environnement*, in *Le système juridique entre ordre et désordre*, *op. cit.* p. 153.

⁵⁴ Cette fonction de stabilisation s'applique en retour sur les autres systèmes. L'impact des autres systèmes sur le droit est facilité par un système de couplage. Par exemple, la Constitution et la procédure de contrôle de constitutionnalité des lois assurent un des couplages entre « droit et politique ». Le couplage entre « droit et économie » peut s'opérer par des règles conditionnées par un comportement économique : Frydman, Benoît, *Les nouveaux rapports entre droit et économie : trois hypothèses concurrentes*, Actes du Colloque international « *Le droit et l'économie : quelles rencontres ?* », Lyon, Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme, 28 et 29 septembre 1998, 18 p. non publié à notre connaissance.

⁵⁵ Voir les travaux de Hayek Friedrich von A., *La route de la servitude*, Paris, Librairie Médicis, 1945, 179 p. Hayek, Friedrich, A., *Droit, législation et liberté. Une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique* (vol. 1 : Règles et ordre, 208 p. ; vol. 2 : Le mirage de la justice sociale, 221 p. ; vol. 3 : L'ordre politique d'un peuple libre, 253 p.), P.U.F., Quadrige, 1995.

⁵⁶ Frydman, Benoît, *Les nouveaux rapports entre droit et économie*, *art. cit.* p. 3.

économique. L'idéologie libérale inhérente à cette théorie ne conçoit la réglementation juridique que comme « un sous-ensemble inclus dans l'ensemble plus large des mécanismes de régulation économique »⁵⁷. L'autonomie du droit est occultée de même que celle du politique. Le droit ne peut être qu'un instrument au service du bon fonctionnement de l'économie de marché (c'est sa raison d'être et son but).

Pour Max Weber, l'ordre juridique est envisagé comme « un complexe de motifs agissant sur l'activité réelle de l'homme »⁵⁸. Les deux ordres entretiennent des relations intimes à condition d'envisager l'ordre juridique dans un sens sociologique. En théorie, les systèmes s'opposent. L'ordre économique se situe sur le plan de l'événement réel alors que l'ordre juridique est sur le plan de la norme idéalement applicable dans un ensemble abstrait de normes amalgamées en système cohérent et logique. Si l'on s'en tient à cet objet, il ne peut y avoir de contact immédiat entre l'ordre juridique et l'ordre économique lequel se nourrit de manifestations réelles⁵⁹. Pour qu'il y ait contact, il faut entendre l'ordre juridique sous l'angle de l'application réelle et effective des normes. Dans ce cas, l'ordre juridique oriente les conduites économiques. Le droit est saisi en tant que pratique morale et politique⁶⁰. Il est l'un des modes d'institutionnalisation du pouvoir politique. Lorsque ce dernier est durablement contesté, le droit ne prétend plus influencer les conduites humaines avec la même force.

Enfin, pour Jürgen Habermas⁶¹, dans la société moderne, l'économie et l'administration sont deux sous-systèmes autonomes obéissant à des codes spécifiques. Le droit apparaît alors comme un médiateur, une « sorte de courroie de transmission »⁶² entre les systèmes autonomes du marché et de l'administration d'une part, mais aussi entre la société civile et les systèmes autonomes en relayant les aspirations de la société.

⁵⁷ FRYDMAN, Benoît, *Ibidem* p. 3.

⁵⁸ WEBER, Max, *Economie et société*, vol. 2, L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie, Paris, Pocket, coll. Agora, 1995, p. 12.

⁵⁹ « L'ordre juridique idéal de la théorie du droit n'a rien de commun, du moins directement, avec le cosmos de l'activité économique réelle parce qu'ils se trouvent l'un et l'autre sur des plans différents (...) ». WEBER, Max, *Economie et société*, *Ibidem* p. 12.

⁶⁰ L'activité juridique est entendue à la fois comme activité professionnelle (enseignement, consultation) et à la fois comme activité humaine parmi d'autres dont les règles interprètent et influencent les conduites. L'ordre juridique n'est pas envisagé comme un « système d'impératifs sanctionnés, déterminant de l'extérieur les comportements des acteurs sociaux, mais comme un système de ressources mobilisables selon les intérêts et les pouvoirs en cause » : LASCOUMES, Pierre, SERVERIN, Evelyne, Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques, *Droit et Société*, n°9-1988, pp. 165-186 (*cit.* p. 173).

⁶¹ HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Paris, Gallimard, coll. NRF-Essais, 1997, 551 p.

⁶² FRYDMAN, Benoît, Les nouveaux rapports entre droit et économie, *art. cit.* p. 10.

Ainsi, si les théories du système juridique expriment souvent une influence prééminente de l'économique sur le juridique, aucune n'affirme sans nuance cette supériorité. Toutes mettent en valeur l'interaction des systèmes et le rôle fondamental du système juridique soit comme stabilisateur du système social soit comme lien entre les sous-systèmes de la société. Comme l'écrit Jacques Chevallier, « la dynamique juridique ne résulte pas de processus purement internes à l'ordre juridique, mais bien de la tension dialectique entre le droit et le fait »⁶³. Et d'ajouter, « le droit visant à agir sur la société est aussi le produit de ses déterminations »⁶⁴. Le fait économique désorganise le droit. Ce dernier l'appréhende et l'intègre dans son ordre sans que cela soit immédiat. Le système juridique conditionne et est conditionné. Dans cette complexité, le juriste intervient pour développer la connaissance du droit, notamment à des fins historiques : « il assume une fonction d'endiguement à usage interne de la discipline et de médiation en direction des autres secteurs du savoir (...) »⁶⁵.

L'action économique territoriale dans l'histoire de l'interventionnisme

L'Etat français ne s'est jamais désintéressé des entreprises privées. Le droit et l'économie y ont toujours trouvé des terrains d'entente. Déjà, sous l'Ancien Régime, le colbertisme avait initié les mentalités à l'interventionnisme économique. Colbert, appliquant l'idée du mercantilisme pour accroître la richesse de l'Etat, développa l'action de ce dernier en faveur de la production industrielle et agricole⁶⁶. De la Révolution à la Première guerre mondiale, le libéralisme économique prégnant dans la société, laissait les personnes publiques en retrait de l'économie sauf pour des interventions à but de police économique et de réglementation des activités et des professions⁶⁷. L'Etat était alors simple « gendarme » des affaires économiques. A partir de la fin du XIX^{ème} siècle, l'Etat libéral dont les formes émanent de la Révolution française, a progressivement cédé la place à un Etat interventionniste⁶⁸. Ce dernier s'est approprié la

⁶³ CHEVALLIER, Jacques, L'ordre juridique, in CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle, DRAI, Raphaël et alii., *Le droit en procès*, Paris, P.U.F., coll. CURAPP, 1983, pp. 7-38, (cit. p. 21).

⁶⁴ CHEVALLIER, Jacques, L'ordre juridique, *Ibidem*, p. 30.

⁶⁵ SUEUR, Jean-Jacques, Droit économique et méthodologie du droit, *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat, Paris, Ed. Frison-Roche, 1999, pp. 291-308 (cit. p. 308).

⁶⁶ Réglementation, développement des manufactures privées, entreprises publiques. Voir, PIETTRE, André, *Economie dirigée d'hier et d'aujourd'hui : du colbertisme au dirigisme*, Paris, Librairie de Médecis, 1947, 223 p.

⁶⁷ Quoiqu'elles assumaient déjà (l'Etat essentiellement) la gestion d'activités économiques en monopole (manufactures des Gobelins, de Sèvres, Beauvais : tabac, alcool, allumette, chemin de fer, arme, poudre, arsenaux).

⁶⁸ Sur ces questions historiques : LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration du 18^{ème} siècle à nos jours*, Coll. Thémis, P.U.F., 1968, 344 p. ; ELLUL, Jacques, *Histoire des institutions*, tome 4 (XVI^{ème}-XVIII^{ème} siècle), 1956, rééd. 1991, Thémis, P.U.F. 320 p. ; Tome 5, le XIX^{ème} siècle, 1962, rééd. 1993, 381 p. ; ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Ed. du Seuil, 1990, 369 p. ; Histoire économique de la France au XX^{ème} siècle, *Cahiers Français* n° 255 mars-avril 1992, 127 p. ; ASSELAIN, Jean-Charles, *Histoire économique de la France, du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, t2 de 1919 à la fin des années 1970, Ed. Seuil, coll. Points, Paris, 1984, 209 p. ; BONIN, Hubert, *Histoire économique de la IV^{ème} République*, Paris, Economica, 447 p. ; CARON, François, *Histoire économique de la France (XIX et XX^{ème})*, Paris, A. Colin, 2^{ème} ed. 451 p.

responsabilité du bien être social et économique. A la suite de la première guerre mondiale et des bouleversements économiques et sociaux qui l'accompagnaient, la croyance en la supériorité inconditionnelle de l'initiative privée et l'abstention de l'Etat se sont estompées au profit d'un développement du contrôle public de l'économie⁶⁹. C'est surtout la crise économique de 1929 qui a été à l'origine de l'accroissement considérable des tâches publiques. L'entre-deux-guerres a fait naître le dirigisme⁷⁰. A côté de l'interventionnisme de police apparut l'interventionnisme d'action sur l'économie en partie grâce à la diffusion des idées keynésiennes.

L'économie dirigée s'est accentuée après la seconde guerre mondiale⁷¹. Toutefois, dès 1920, les fondements d'un modèle étatique prenant en compte les aspects multidimensionnels des problèmes sociaux s'étaient mis en place autour des notions de sociale-démocratie et d'Etat-providence⁷². Dans l'Etat libéral, le système juridique se contentait d'arbitrer. Dans l'Etat-providence, le droit « entend conduire la partie dans ses orientations générales comme dans ses détails d'exécution »⁷³. L'Etat y joue un rôle « propulsif » caractérisé par sa « propension à agir sur la société civile pour l'influencer dans des directions autres que celles qu'elle risquerait d'emprunter sous l'empire des règles spontanées gouvernant les rapports interindividuels »⁷⁴. A partir de 1945, l'Etat pénètre tous les champs de l'économie⁷⁵. Dès lors qu'un secteur est investi par l'administration, l'intervention n'est, en principe, pas remise en cause et tend plutôt à s'élargir. Dès les années soixante, l'économie a été dirigée. Par la suite, le dirigisme au sens de commandement autoritaire, a été atténué au profit d'autres méthodes d'intervention. C'est tantôt un interventionnisme d'économie orientée notamment au moyen d'incitations, tantôt d'économie concertée où la prise de décision est consentie par les entreprises après discussion avec la puissance publique, ou bien encore un interventionnisme contractuel où des techniques négociées

⁶⁹ DEMICHEL, André, *Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. Essai d'une théorie générale*, Paris, L.G.D.J., Bibl. de droit public, 1960, t. 1, 404 p. (spécialement p. 28).

⁷⁰ C'est à cette époque que se sont développés les établissements publics industriels et commerciaux, que naquit l'économie mixte, que la jurisprudence administrative et la législation des interventions économiques publiques s'assouplit. L'Etat encadrait plus étroitement le secteur des assurances, prenait des participations dans les sociétés (Compagnie française des pétroles, Messageries maritimes, Compagnie générale transatlantique etc.) et contrôlait les importations. Sur le plan politique, les gouvernements de Front populaire (1936-1937) firent des réformes qui accrurent l'interventionnisme (nationalisation des transports ferroviaires, aéronautique, création de l'office du blé).

⁷¹ Politique de nationalisation, contrôle des marchés, apparition de la planification, de l'aménagement du territoire

⁷² L'expression fut utilisée dès 1871 par Louis Blanc. Elle puise ses origines dans la théorie du contrat social qui remplace la vision du Roi père de ses sujets par l'Etat protecteur des citoyens : MESCHERIAKOFF, Alain-Serge, *Droit public économique*, P.U.F., 2^{ème} ed., coll. Droit fondamental, droit administratif, 1996, n°24 ; ASHFORD, Douglas, E., Une approche historique de l'Etat-providence, *R.F.A.P.*, 1986, pp. 495-510 ; EWALD, François, *L'Etat-providence*, Paris, Grasset, 1986, 608 p.

⁷³ VAN DE KERCHOVE, Michel, OST, François, *Le système juridique entre ordre et désordre*, op. cit., p. 165.

⁷⁴ MORAND, Charles-Albert, CHEVALLIER, Jacques, dir., *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, coll. Droit public, 1991, 252 p. (extraits de la préface, p. 5).

⁷⁵ Les visages de l'Etat sont multiples : l'Etat-gendarme, nécessaire au respect de l'ordre public, l'Etat-providence lequel approfondit la notion d'Etat protecteur et compensateur, l'Etat-entrepreneur qui devient un acteur du développement économique du pays et enfin l'Etat-régulateur ou ordonnateur et stratège de l'économie nationale.

d'application des politiques publiques côtoient les actes unilatéraux. Il a ainsi émergé un droit de l'Etat-providence résultat d'une concrétion de normes interventionnistes⁷⁶.

L'idée d'influer sur la localisation des activités économiques est relativement récente puisqu'elle date du vingtième siècle. Auparavant, le marché et lui seul, devait être le moteur normal de la répartition des activités économiques. C'est le dogme libéral qui l'exigeait. Mais le marché parfait n'a jamais existé et la loi de l'offre et de la demande ne se réalise vraiment, en économie marchande, que sur les foires. Le marché n'est pas l'état de nature où se confrontent de pures forces économiques et même si les mécanismes naturels en sont le moteur, les règles du jeu sont assurées par la puissance publique en tant qu'ordonnateur ou régulateur.

C'est aux Etats-Unis, pays pourtant réputé pour sa tradition du libéralisme économique, que la première tentative d'aménagement du territoire régional va prendre forme au lendemain de la crise économique de 1929⁷⁷. Progressivement, les pays occidentaux se sont dotés, sinon d'une politique globale, d'un arsenal juridique de localisation des activités économiques et des emplois. Des principes de localisation des activités se sont alors dessinés. C'est le cas en Angleterre où les prescriptions relatives à la localisation des activités et des populations ont été importantes à la fin des années vingt. En réponse à un fort taux de chômage, il fut décidé de créer des zones spéciales de concentration d'aide ou « Board of Trade ». A partir de 1939, une politique nationale de régulation visa à limiter la croissance dans le Sud-Est anglais pour la stimuler dans les bassins industriels du Nord, grâce à notamment aux plans d'urbanisme comme en 1945, le « Distribution of Industry Act » dans les zones les plus affectées par le chômage, ou le « Town and Country Planning Act » de 1947 qui imposait un agrément préalable pour la construction de nouveaux bâtiments industriels supérieurs à 450 m² et enfin, le « national plan » au début des années soixante⁷⁸.

En France, en dehors des zonages des premiers plans d'urbanisme, en 1919, il fallut attendre l'avènement du Plan Monnet en 1946 et de la politique d'aménagement du territoire à partir de 1955, pour noter les fortes intentions de localisation des activités économiques en province. A l'origine, l'aménagement du territoire n'avait pas un sens autant économique que le « physical planning » anglo-saxon. En Italie, autre pays à fortes disparités territoriales, la

⁷⁶ MORAND, Charles-Albert, Le droit de l'Etat-providence, *Revue de droit suisse*, 1988, p. 527.

⁷⁷ Dans la Tennessee Valley Authority. Dès le XIX^{ème} siècle, l'action des compagnies ferroviaires d'Amérique du Nord assurait une fonction de mise en valeur des territoires. cf. CASTELBAJAC, de, Philippe, MONOD, Jérôme, *L'aménagement du territoire*, P.U.F., Paris, 1997, 9^{ème} ed., introd. p. 3.

⁷⁸ Les résultats de cette politique furent positifs puisqu'entre 1945 et 1955, 29% des nouveaux emplois (260 000 postes) industriels ont été créés dans les zones aidées du Nord : DREVET, Jean-François, *La France et l'Europe des régions*, Syros-Alternatives, Paris, 1992, p. 185.

politique d'aménagement du territoire s'est focalisée dès l'après-guerre sur le Mezzogiorno. La « Cassa del Mezzogiorno »⁷⁹ a été créée dans le but d'assurer le développement du Midi italien par la création d'infrastructures, d'aides aux entreprises (subventions, exonérations de charges sociales, abattements fiscaux). En République Fédérale d'Allemagne, dans les années cinquante, la politique régionale a eu pour objet de répondre à une pénurie de main d'œuvre de l'industrie manufacturière des zones urbaines en encourageant la décentralisation des activités dans des centres de développement. La priorité était également donnée aux zones frontalières orientales de l'ex-Allemagne de l'Est (Z.F.O.) pour des aides fiscales et des aides aux infrastructures.

Quelles que soient les approches, globales ou sélectives, le besoin d'intervention publique s'est appuyé sur le droit pour équilibrer l'irrégulière répartition des emplois entre les hommes et les territoires⁸⁰. Il convient à présent de compléter cette présentation historique par l'explication des termes centraux de l'étude.

Une définition nécessaire des termes

Tout d'abord, on va davantage repérer le champ du droit de l'action économique territoriale. Le plus souvent, ce droit est interventionniste par des instruments volontaristes d'incitation des entreprises à se localiser ou se développer sur un territoire (notion d'action)⁸¹. Parfois, les règles de police concernent l'action économique territoriale quand elles influent la localisation des activités et la manière d'utiliser le droit interventionniste (règles organisationnelles de la concurrence, police des implantations commerciales, police des installations classées, police des implantations en région parisienne). Transversal, ce droit rassemble plusieurs branches du droit public : droit communautaire (fonds structurels, règles de concurrence, contrôle des aides d'Etat), droit international (règles de l'organisation mondiale du commerce), droit administratif (décisions des autorités administratives), droit constitutionnel (contrôle de constitutionnalité des lois à effet économique), finances publiques et des considérations de droit fiscal (instruments fiscaux et financiers d'aide aux entreprises), dès lors qu'elles participent à la réalisation de son objet. Ce droit est étroitement lié à la notion de

⁷⁹ La Cassa del Mezzogiorno fut dissoute en 1984 et remplacée en 1986 par l'Agence de développement du Mezzogiorno.

⁸⁰ La croissance économique, hétérogène suivant les secteurs d'activités et les territoires, tend à favoriser une localisation naturelle des activités vers les régions les plus riches. Les autres régions, moins attractives restent alors en retrait de la dynamique économique, perdant des activités, des emplois et par voie de conséquence des habitants.

⁸¹ En fait par ces termes proches, il y a soit création, soit extension, soit décentralisation des activités économiques. Par création, il faut entendre une implantation nouvelle qui ne soit pas un transfert de l'activité ni un changement d'activité d'un établissement existant. Par extension, il s'agit de l'accroissement des moyens de production ou de travail d'une activité existante indépendamment d'un transfert. Enfin, par décentralisation (ou parfois délocalisation), il s'agit d'une extension ou d'une création d'activité liée à un transfert hors de certaines zones géographiques favorisées (région parisienne ou lyonnaise par exemple).

territoire. Cela induit l'exclusion du champ de l'étude, des dispositifs d'aides exclusifs à l'emploi qui concernent les individus avant de concerner la localisation des emplois comme les aides générales à la création d'entreprise pour les personnes privées d'emploi⁸². De même, les incitations au développement de l'emploi en général mais dénuées de conditions territoriales (abattement lié au temps partiel, allègement des charges sur les bas salaires, exonération liée à la première embauche) ou ciblées sur des activités précises quelle que soit leur localisation (allègement des charges sur les bas salaires dans les secteurs du textile, habillement, cuir, chaussures, chèques emplois-services), les dispositifs à l'embauche de publics spécifiques parfois en difficulté ou fragilisés (chômeurs de longue durée, travailleurs handicapés, jeunes sans diplômes), les dispositifs dont l'utilisation est subordonnée à la réalisation d'embauches compensatrices ou au maintien de l'emploi (réduction du temps de travail, préretraite progressive, préretraite contre embauche), sont exclus du champ d'investigation⁸³.

L'action économique territoriale a vocation à prendre part aux tentatives de régulation publique de l'économie. Si la notion d'ordre public économique est bien connue⁸⁴, celles de régulation et d'interventionnisme doivent être clarifiées. Ces notions ont pour objet d'influer le comportement des agents économiques privés et publics de manière à lutter contre les dysfonctionnements et les crises du système économique capitaliste. Elles illustrent la propension légitime des collectivités publiques à intégrer le concert de l'économie. Le droit instrumentalisé à cet effet est un contrepoids aux libertés du marché⁸⁵. L'interventionnisme a un double sens. Le préfixe « inter » du mot intervenir, provient de l'ancien terme « entrevenir ». Les pouvoirs publics s'interposent entre les composantes du monde économique (intermédiaire) et veillent aux bonnes relations entre elles. Tel est le sens primaire du mot. Ensuite, le terme a évolué vers la

⁸² Voir l'annexe, Ière part., Livre III, Titre V du *C. travail* pour les aides générales aux personnes privées d'emploi. Sont égal. exclues de l'étude les aides de l'Agence nationale pour la création et le développement des nouvelles entreprises (A.N.C.E.), les aides de l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (A.N.V.A.R.) à la valorisation de brevets (subventions jusqu'à 50% du montant des dépenses directes d'un programme, aides à l'embauche de chercheurs, aides aux frais de conseil) ; les aides de type A.C.C.R.E. du ministère du travail (aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise : exonération des cotisations sociales pendant un an) ou EDEN (avance remboursable aux créateurs d'entreprise RMistes, emplois-jeunes ou allocataires de minimas sociaux).

⁸³ Pour repérer ces aides exclues de notre étude voir : Les aides à l'emploi, *Liaisons sociales*, rubrique législation sociale D2 « main d'œuvre », n°7797 du 26 janvier 1998, (remis à jour périodiquement) ou encore *Les aides à l'emploi, exonération, primes et autres aides*, Dossier pratique Francis Lefebvre, Ed. Francis Lefebvre, 1999, 396 p.

⁸⁴ Police générale : assurer le bon ordre (sécurité, salubrité, tranquillité). Des polices spéciales ont aussi été prévues pour l'ordre public économique (cf. FARJAT, Gérard, *L'ordre public économique*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibl. droit privé, 1963, 543 p.). C'est l'ensemble des mesures prises par les personnes publiques pour organiser les relations économiques et assurer l'ordre dans l'économie de marché (police des prix, police de la concurrence, de la monnaie etc.) au moyen d'autorités administratives étatiques (préfet, ministre etc.), d'autorités administratives indépendantes (COB, ART, CNIL etc), d'autorités communautaires (Commission européenne) ou internationales (O.M.C.).

⁸⁵ « Le marché ne connaît d'autre règle que la loi du plus fort. La démocratie s'appuie sur le suffrage universel pour édicter des réglementations qui, contrairement à ce que prétend la propagande libérale, n'entravent pas l'activité économique, mais au contraire, l'encadrent et la soutiennent, lui rendent son véritable sens » : JULIEN, Claude, Une autre politique, *Le Monde Diplomatique*, septembre 1994, p. 1, pp. 16-17 ; également voir RIPERT, Georges, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, L.G.D.J., 1946, 348 p. (spéc. p. 261).

signification qui l'habite aujourd'hui. Le suffixe « isme » donne à penser que la place de l'institution publique dans l'économie est le produit d'une foi, d'une idéologie, voir d'un dogme⁸⁶. Ceci fonde le caractère marqué de l'intervention au-delà d'une simple interposition entre les acteurs de l'économie et tend à faire de la puissance publique un acteur à part entière. L'interventionnisme est une méthode d'action de la puissance publique⁸⁷. L'interventionnisme économique n'en est que l'une des multiples formes. Tout interventionnisme a en réalité un impact sur l'économie qu'il soit culturel, social ou précisément économique. Simplement, seul ce dernier a pour objet de faciliter par et pour les entreprises, les conditions du développement économique. C'est une technique et non une finalité. Tantôt la puissance publique s'interpose, tantôt elle intervient selon sa propre logique.

Il est d'usage aujourd'hui d'avoir plus recours au terme de régulation qu'à celui d'interventionnisme, terme jugé désuet et rattaché à l'idée d'économie dirigée par l'Etat. Terme passe-partout, la régulation permet d'identifier en revanche la nature d'un interventionnisme des personnes publiques devenu plus effacé⁸⁸. Pour Marie-Anne Frison-Roche, c'est une « nouvelle forme de l'intervention publique dans l'économie, organisant de force un secteur économique pour un fonctionnement optimal, au besoin par rapport à des besoins non économiques »⁸⁹. Le terme de régulation n'est cependant pas nouveau puisqu'en période d'économie dirigée, l'Etat opérait déjà une régulation. De même aujourd'hui, même en parlant de régulation, l'Etat utilise toujours l'interventionnisme bien que sa capacité d'action au plan national soit restreinte et qu'émergent des régulations publiques communautaires ou mondiales.

La régulation contient l'idée de la recherche d'un équilibre nécessaire à la reproduction d'un système. Un régulateur est un appareil ou un mécanisme qui établit la régularité du mouvement, du fonctionnement d'une machine. Si la machine est l'économie, le régulateur est le droit. La régulation se justifie lorsque l'intérêt général n'est pas suffisamment pris en compte par l'économie. En cas de récession économique, la régulation prend la forme d'un mouvement offensif d'intervention pour inciter et relancer l'activité. En période de croissance, la puissance

⁸⁶ CHARLIER, Robert-Edouard, Signification de « l'intervention » de l'Etat dans l'économie (quelques observations linguistiques), in *L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Montpellier, CERAM, 1984, pp. 95-105 ; égal. PAVIA, Marie-Luce, Un essai de définition de « L'interventionnisme », in *Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT, op. cit.* pp. 549-561.

⁸⁷ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, Thèse, Université Jean Moulin, Lyon III, 1988, 947 p. (spéc. p. 749 et ss.).

⁸⁸ Plus conforme à l'idéologie libérale aussi. L'Etat s'érige en régulateur du système et non plus en interventionniste. Cette utilisation trompeuse du vocabulaire tend à laisser penser qu'il s'agit d'une intervention de l'Etat uniquement comme arbitre. L'interventionnisme est connoté comme l'ingérence de la personne publique dans un domaine qui ne serait pas le sien. Le libéralisme économique prône une régulation avec le minimum d'Etat. D'autres sensibilités croient au contraire aux bienfaits de la régulation étatique. La régulation est un enjeu idéologique.

⁸⁹ FRISON-ROCHE, Marie-Anne, La régulation économique : un droit en émergence, *Le Monde*, 16 nov. 1999.

publique est plus en retrait, la régulation est plus un encadrement des pratiques économiques. La régulation est susceptible de degrés mais ne se limite pas à l'arbitrage neutre. La puissance publique sera tantôt tutrice, tantôt observatrice ou gendarme de l'économie. La subtilité de la régulation réside dans l'alternance de la souplesse et de la contrainte. Mais, quels que soient les motifs d'intérêt général, il y a, dans la plupart des cas, intervention régulatrice⁹⁰. Chaque discipline scientifique a sa propre notion de la régulation⁹¹ d'où une pluralité de significations⁹². En droit français, le concept de régulation n'est défini par aucun texte, il reste à construire⁹³. Le droit régule l'économie c'est à dire qu'il est entendu d'abord comme un moyen de direction ou d'encadrement public des conduites humaines par la diffusion de modèles de conduites⁹⁴. La régulation juridique est opérée par une forme de réglementation destinée à déclencher des actions⁹⁵. Des mécanismes se destinent à éliminer les contradictions du système juridique et à en renforcer en permanence la cohérence⁹⁶. Pour Antoine Jeammaud, la régulation désigne une « action sur un phénomène ou sur un « système » – la société, un secteur d'activité au sein d'une formation sociale – et tendant à en assurer le maintien, la reproduction, la correction, le « guidage », ou à y faire advenir des régularités »⁹⁷. La régulation évoque même parfois l'idée d'un « jeu y compris avec les normes juridiques »⁹⁸. L'emploi, dans ce travail, du terme de

⁹⁰ Voir sur les logiques de l'intervention publique : DEWATRIPONT, Mathias, PRAET, Peter, Pourquoi l'Etat intervient-il dans l'économie ?, *Problèmes économiques*, n°2.640 du 17 nov. 1999, pp. 3-6.

⁹¹ CHEVALLIER, Jacques, De quelques usages du concept de régulation, in MIAILLE, Michel (dir.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1995, pp. 71-93 ; voir également AUTIN, Jean-Louis, Réflexions sur l'usage de la régulation en droit public, in MIAILLE, Michel (dir.), *La régulation entre droit et politique*, op. cit., pp. 43-55.

⁹² En sciences sociales, la régulation désigne, « l'action des mécanismes correcteurs qui maintiennent un système en existence » : CROZIER, Michel, *Etat modeste, Etat moderne. Stratégie pour un autre changement*, Coll. Points - Essais, Le Seuil, 1991, 2^{ème} ed. p. 117 ; En sciences politiques, la régulation apparaît dans le cadre de l'analyse systémique et « sera considérée comme une des fonctions majeures du politique, fonction qu'il remplira par la contrainte (sous sa forme juridique et matérielle), la persuasion (diffusion de représentations visant à conforter la légitimité de l'ordre social et sa propre légitimité) et aussi la prise en charge de certaines activités d'intérêt collectif » : CHEVALLIER, Jacques, De quelques usages du concept de régulation, *art. cit.*, p. 80. En économie, la régulation « rend compte des mécanismes par lesquels le système économique parvient à l'équilibre » : CHEVALLIER, Jacques, *ibidem* p. 79. Depuis une vingtaine d'années en France, la théorie de la régulation tente d'élaborer des méthodes permettant d'analyser les changements structurels en période de récession ou de croissance moins rapide : analyse des crises, hypothèses d'un fonctionnement équilibré de l'économie : BOYER, Robert, SAILLARD, Yves, *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte, Coll. Recherches, 1995, 568 p. D'autres études : CLAM, Jean, MARTIN, Gilles, *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, L.G.D.J., Maison des sciences de l'homme, Réseau européen droit et société, Coll. Droit et société, recherches et travaux :5, 1998, 454 p. ; COMMAILLE, Jacques, JOBERT, Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.J., Maison des sciences de l'homme, Coll. Droit et société : 24, 1999, 381 p.

⁹³ TIMSIT, Gérard, *Archipel de la norme*, P.U.F., coll. Les voies du droit, 1997, 252 p. (spéc. La régulation naissance d'une notion, pp. 163-183).

⁹⁴ AMSELEK, Paul, Le droit, technique de direction publique des conduites humaines, in *Droits, Revue française de théorie juridique*, n°10 Définir le droit/1, 1989, pp. 7-10.

⁹⁵ La régulation ne se réduit pas à la réglementation bien qu'elle en soit souvent synonyme et qu'elle y ait recours.

⁹⁶ Notamment par les juridictions CHEVALLIER, J., De quelques usages du concept de régulation, *art. cit.* p. 80.

⁹⁷ JEAMMAUD, Antoine, Normes juridiques et action. Notes sur le rôle du droit dans la régulation sociale, in MIAILLE, Michel (dir.), *La régulation entre droit et politique*, op. cit., pp. 95-125 (cit. p. 96).

⁹⁸ JEAMMAUD, Antoine, La règle de droit comme modèle, *D.*, Chron. XXXIV, 1990, pp. 199-210 (note 8 p. 200).

régulation renverra toujours, sauf indication contraire, à l'idée d'intervention au sens d'encadrer et guider l'économie et sera ainsi utilisé en dehors des effets de mode et des enjeux idéologiques. Cependant, la régulation n'est pas synonyme d'interventionnisme et si toute tentative de régulation est une intervention, l'inverse n'est pas toujours vrai.

Les points d'ancrage de l'étude que sont les activités économiques et les territoires méritent également un travail de définition.

Les politiques économiques publiques « courtisent » les activités économiques ou les entreprises. La notion d'entreprise repose, selon Gérard Farjat, « sur la notion d'intérêt commun, dépassant les contradictions d'intérêts individuels ou collectifs »⁹⁹. C'est la cellule de base de la vie économique, la clé de voûte de l'interdépendance du droit et de l'économie¹⁰⁰. Avec la crise économique, elle a eu tendance à devenir un mythe¹⁰¹, un sujet sociologique, au sens de « ce qui lie les individus et fait une société »¹⁰². Bien que l'entreprise fasse l'objet d'un nombre croissant de dispositions normatives¹⁰³, elle n'est pas définie en droit. Ce n'est pas une « espèce » de personne juridique¹⁰⁴. En fait, « irréductible, l'entreprise l'est alors dans la mesure où elle ne se laisse pas enfermer dans une seule définition ni une seule théorie, ni une conception unidimensionnelle, ou statique »¹⁰⁵. Pourtant, elle active du droit (contrats) et subit des règles issues de l'ordre juridique dans lequel elle s'insère et en particulier celles provenant des personnes publiques. Notion d'abord économique, l'entreprise « n'existe juridiquement que par l'intermédiaire d'une personne physique ou morale qui en est le support ou la structure d'accueil »¹⁰⁶. Le droit français ne reconnaît que les notions d'association depuis 1901, de société¹⁰⁷, d'organisme et d'établissement public¹⁰⁸, où les notions de propriétaires et de

⁹⁹ FARJAT, Gérard, Les « sujets de l'entreprise », Mélanges en l'honneur de Claude CHAMPAUD, *Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XX^{ème} siècle*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 317-333 ; C'est l'atome du droit économique : FARJAT, Gérard, *Droit économique, op. cit.* p. 767.

¹⁰⁰ JACQUEMIN, Alex, Le droit économique, serviteur de l'économie ?, *art. cit.* p. 285.

¹⁰¹ LE GOFF, Jean-Pierre, *Le mythe de l'entreprise*, La Découverte, Coll. Cahiers libres essais, 2^{ème} ed., 1995, 307 p.

¹⁰² BERNOUX, Philippe, *La sociologie des entreprises*, Le Seuil, coll. Points – essais, 1995, pp. 13-14.

¹⁰³ L'entreprise est visée dans le *Code du travail*, le *code des impôts*, le *code des assurances*, le *code de la sécurité sociale* ou le *code civil* par exemple.

¹⁰⁴ Selon la doctrine, l'entreprise est tantôt une institution, une organisation, une société, un nœud de contrat, une activité organisée : JEAMMAUD, Antoine, KIRAT, Thierry, VILLEVAL, Marie-Claire, Les règles juridiques, l'entreprise et son institution : au croisement de l'économie et du droit, *R.I.D. Econ.*, 1996, pp. 99-141 (spéc. pp. 120-121).

¹⁰⁵ PAGES, Jeanne, De l'irréductible et incontournable entreprise, in *Prospectives de droit économique, dialogues avec Michel Jeantin*, Dalloz, 1999, pp. 79-91 (cit. p. 82)

¹⁰⁶ ARCELIN, Linda, Notion d'entreprise en droit interne et communautaire de la concurrence, *J.Cl. Concurrence Consommation, fasc. 35*, au 11 nov. 1999, pt. 1.

¹⁰⁷ Ex. art. 1832 du *Code civil* (art. 1^{er} de la loi n°85-697 du 11 juill. 1985) : « la société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat d'affecter à une entreprise commune des biens ou leur industrie en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter ».

contractants¹⁰⁹. Une définition doctrinale de l'entreprise peut quand même être avancée : « Toute organisation dont l'objet est de pourvoir à la production, à l'échange ou à la circulation des biens ou des services. L'entreprise est l'unité économique et juridique dans laquelle sont groupés et coordonnés les facteurs humains et matériels de l'activité économique »¹¹⁰. Cela englobe autant les entreprises du secteur privé que du secteur public¹¹¹, la recherche du profit ou non. Bien d'autres définitions existent dans la doctrine¹¹². Le Conseil constitutionnel a toutefois explicité la liberté d'entreprendre ou certains principes de fonctionnement (statut du travailleur, droit de grève, participation à la vie de l'entreprise)¹¹³. L'approche de l'entreprise en droit communautaire est cependant plus riche : « La notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement »¹¹⁴. En droit communautaire, la nature des activités exercées importe plus que la forme juridique et la qualité du sujet. Elles sont autant des personnes physiques que morales, que des entités dépourvues de personnalité juridique (succursales, groupes de sociétés, agences, démembrements ou établissements d'une société)¹¹⁵.

Toute entité juridique, quelle qu'elle soit, à partir du moment où elle est le support d'une activité économique sera visée par l'action économique territoriale. Ainsi, dans ce travail, les

¹⁰⁸ Grâce à la jurisprudence administrative.

¹⁰⁹ FARJAT, G., *Droit économique op. cit.* p. 91.

¹¹⁰ Citation de M. JAMES, « Les formes d'entreprise » in t. 3 du *Traité d'économie politique* de M. TRUCHY, Paris, Sirey, 1935, p. 153 in DESPAX, Michel, *L'entreprise et le droit*, L.G.D.J., coll. Bibl. droit privé, 1957, p. 7.

¹¹¹ Pour le secteur public au sens large : sociétés d'économie mixte, entreprises publiques, établissements publics, gérant ou non un service public. Si l'activité publique est une activité d'entreprise, elle sera soumise au droit de la concurrence. Les services publics ne seront étudiés dans ces travaux qu'en tant qu'ils peuvent avoir un rôle d'animation économique du territoire. Aussi, ils sont pourvoyeurs d'emplois.

¹¹² Voir TERRE, François, *Introduction générale au droit*, Précis, Dalloz, 4^{ème} ed. 1998, n°356 ; MERCADAL, Barthélémy, La notion d'entreprise, in *Mélanges offerts à Jean Derruppé, « Les activités et les biens de l'entreprise »*, GLN, Joly ed. et Litec 1991, pp. 9-16 ; FARJAT, G., *Droit économique op. cit.* p. 91 ; DIDIER, Paul, *Droit commercial*, t. 1, Les sources. L'entreprise individuelle, Paris, P.U.F., Thémis-droit, 3^{ème} ed., 1999, 473 p. (titre 1 : définition).

¹¹³ DRAGO, Guillaume, La notion d'entreprise vue de la Constitution, in *Mélanges en l'honneur de Claude CHAMPAUD*, *op. cit.* pp. 299-315.

¹¹⁴ C.J.C.E., 23 avril 1991, C-41/90 *Klaus Höfner et Fritz Elser c/Macrotron GmbH*, *Rec. I*, p. 1979, *L.P.A.*, n°115, 25 sept. 1991, pp. 25-27, note CARTOU, Louis ; Décision de la Commission du 11 juin 1998, *Alpha Flight Services c/Aéroports de Paris*, *J.O.C.E.*, L. 230 du 18 août 1998, n°49 et 50. Les activités sociales sans but lucratif comme les organismes de sécurité sociale n'entrent pas dans la définition de l'entreprise (C.J.C.E. 19 mai 1993, *Poucet et Pistre*, C-159/91 et C-160/91, *Rec. p. I-637*) sauf les régimes complémentaires ou facultatifs (organisme gérant un régime d'assurance vieillesse complétant un régime de base obligatoire à titre facultatif et fonctionnant sur le principe de la capitalisation) : C.J.C.E., 16 novembre 1995, *aff. C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance*, *Rec.* 1994, p. I-4013, *Europe*, janv. 1996, pp. 1-4 note IDOT, Laurence ou les fonds sectoriels de pension : C.J.C.E., 21 sept. 1999, *Albany* (C.67/96), *Brentjens* (C.115/97 à 177/97), *Drijvende Bokken* (C.219/97), *A.J.D.A.*, avril 2000, chron. CHAVRIER, Henri, LEGAL, Hubert, BERGUES, de, Géraud, p. 320 ; ou un bureau de placement de main d'œuvre : C.J.C.E., 11 décembre 1997, *Job Centre*, C-55/96, *Rec. p. I-7119*.

¹¹⁵ ARCELIN, Linda, Notion d'entreprise en droit interne et communautaire de la concurrence, *art. cit.* pt. 4.

termes « activité économique » et « entreprise » seront employés indistinctement¹¹⁶ car ce qui importe pour les pouvoirs publics, c'est le développement des activités, peu importe leur statut juridique¹¹⁷. La notion d'activité économique doit être entendue au sens large du terme. Elle crée ou propose des produits, des biens et (ou) des services. Elle est nationale ou internationale, à caractère économique, privé ou public¹¹⁸.

Après l'activité économique, le territoire est un autre point d'ancrage du champ de l'étude. Dans tout système juridique, le droit admet comme fondement la personne et l'espace. Toute règle de droit a pour objet direct ou indirect une personne ; toute règle de droit est applicable à un espace. Généralement, l'individu dispose de droits en fonction du lieu où il se trouve. Plus un système est divisé en entités administratives ou politiques distinctes et plus il risque d'y avoir des régimes juridiques différents d'une région à l'autre (cas des Etats fédéraux et à un degré moindre des Etats décentralisés). Il arrive aussi que l'individu tienne des droits indépendamment du lieu où il se trouve (application universelle des droits de l'homme). Les approches personnelle et spatiale coexistent dans le système juridique¹¹⁹.

Le territoire peut être décrit autrement que par l'aire de vie des populations. Pour Yves Madiot, il représente le « lieu d'exercice, par la population qui l'occupe, de libertés individuelles et collectives, civiles et politiques, économiques, sociales et culturelles »¹²⁰. Il désigne également un « espace juridiquement construit, c'est à dire délimité, organisé et donc institué par le droit, alors que l'espace suggère une relative indétermination voir exprime une immatérialité »¹²¹. C'est le cadre physique et juridique de l'action publique. C'est également l'espace de souveraineté d'une autorité publique. Il revêt ainsi souvent une fonction instrumentale. De multiple taille, il sert les compétences des autorités publiques. Dans nos travaux, le territoire sera parfois un espace

¹¹⁶ L'entreprise exploite une activité économique et l'activité économique résulte d'une forme d'entreprise. Ici, la notion d'activité économique sera plus utilisée car elle permet d'englober toutes les formes juridiques de l'entreprise.

¹¹⁷ Evidemment, en pratique, les pouvoirs publics ciblent leur politique sur certains types d'activités économiques (petit commerce, artisanat, industrie, service etc.) et en fonction de leurs compétences.

¹¹⁸ Activités du secteur industriel et commercial, de la production à la circulation des biens et services. De même, celles qui sont artisanales, agricoles, libérales : tous secteurs y compris activités du secteur financier et bancaire, du secteur culturel et loisir (cinéma, parc d'attraction etc.), association avec activité commerciale (malgré le statut la recherche de profit l'assimile à une entreprise et non à un organisme), organismes ou associations d'entreprises (coopératives, ordres professionnels, fédérations, syndicats), activités de presse. L'agriculture est potentiellement incluse à l'étude bien que l'action économique territoriale ne s'en préoccupe pas ou peu. L'essentiel des aides à l'agriculture poursuit un objectif différent : soutien à l'activité et non localisation des activités.

¹¹⁹ « Le statut juridique des personnes n'est jamais totalement détaché de toute référence spatiale, pas plus que le droit ne peut faire totalement abstraction de la personne à laquelle il s'applique » : JANIN, Patrick, *L'espace en droit public interne*, Thèse de droit, Université Lyon 2, Faculté des Sciences Juridiques, 1996, p. 9.

¹²⁰ MADIOT, Yves, Vers une « territorialisation » du droit, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 946-960.

¹²¹ JANIN, Patrick, *L'espace en droit public interne*, op. cit. p. 25.

voir un zonage où s'appliquent certaines règles de droit¹²² et souvent une circonscription pour la compétence d'une administration¹²³. La juridicité du territoire est aujourd'hui prégnante alors que celui-ci n'est pas intrinsèquement une notion juridique. La juridicité est visible au travers des institutions qui la façonnent et à la lumière des règles de droit qui la concernent. Le territoire est utilisé comme l'espace du changement économique et social. Ce n'est pas seulement le changement « pour » le territoire mais surtout le changement « par » le territoire¹²⁴. Il est un moyen plus qu'une fin. Le droit participe ainsi à la construction du territoire de l'homme.

L'action économique s'appuie de façon croissante sur des politiques de territoires, territoriales ou territorialisées¹²⁵. Une politique de territoire peut se définir « comme une politique menée en partenariat par des collectivités publiques et éventuellement privées, généralement dans le cadre d'un contrat, sur la base d'un projet politique défini en commun, lui-même articulé à un territoire conçu comme sujet de cette politique (...) »¹²⁶. Le territoire a toujours été un moyen de diffusion des politiques publiques. Sujet, il inspire la règle de droit. Il en est le support, l'instrument. Objet, il le devient lorsqu'une politique consiste à installer des entreprises ou des équipements sur son aire géographique. Le droit l'appréhende pour lui-même. Toutefois, même si le territoire est assimilé à un objet du droit, en fin de compte sur un plan social et non plus juridique, seules les personnes qui y résident bénéficient des richesses économiques. Le droit reste anthropocentré. Les personnes sont les bénéficiaires indirects de la règle de droit appliquée au territoire.

Le cadre de l'action publique est celui du territoire national mais aussi celui de tous les territoires locaux qu'ils soient ruraux, périurbains ou urbains. Le territoire urbain est toutefois le cadre le plus sollicité de l'action publique puisque 75.5% de la population française y réside désormais¹²⁷. Marché de l'emploi, il reste le lieu privilégié de l'installation des activités

¹²² L'espace est utilisé en droit communautaire : schéma de développement de l'espace communautaire ou espace transfrontalier par exemple. La zone est un espace dérogatoire aux circonscriptions administratives traditionnelles des autorités publiques : zonages d'urbanisme, d'aménagement du territoire etc.

¹²³ Le territoire national mais aussi celui des communes, départements et régions, les espaces d'intercommunalité, les circonscriptions administratives. Plusieurs autorités publiques sont compétentes sur un même territoire.

¹²⁴ JOYE, Dominique, LERESCHE, Jean-Philippe, Gouvernance et nouveaux territoires d'action publique, in SAEZ, Guy, LERESCHE, Jean-Philippe, et BASSAND, Michel, (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997, coll. Logiques politiques, pp. 283-299 (spéc. p. 299).

¹²⁵ L'emploi du vocabulaire « de territoire », « territoriale » ou « territorialisée » importe peu selon nous. En effet, toute politique publique a une assise territoriale. L'adjectif « territorial » symbolise particulièrement la notion d'action en faveur du territoire comme référent premier de la mise en œuvre des politiques. Il renvoie à la vocation spatiale souvent synonyme du niveau local ou par opposition au traditionnel niveau global ou sectoriel d'action de l'Etat. L'action est localisée, c'est à dire ciblée sur un territoire.

¹²⁶ ISAÏA, Henri, Quelques observations sur la définition et l'évaluation des « politiques de territoires », *L.P.A.*, 28 octobre 1999, n°215, pp. 12-20 (*cit.* p. 14).

¹²⁷ RGP 1999 : 5954 communes urbaines (+ de 2000 hab. sans que les habitations ne soient séparées de plus de 200 m) où vivent 44.2 millions d'hab. *Insee première*, n°707, avril 2000, *Gaz. Comm.*, n°1547 du 24 avril 2000 p. 12.

économiques¹²⁸. Le territoire peut être perçu comme un bien économique car il est ressenti comme un besoin par les habitants (besoins de services, de spectacles, de consommations) et comme un bien utile car il est en mesure de satisfaire les attentes des individus même si tous ne peuvent pas accéder à leurs désirs¹²⁹. Les fonctions économiques des territoires sont la fonction de production, la fonction d'échange ou de marché¹³⁰ et la fonction de rayonnement économique régional¹³¹.

En outre, dans cette étude, les termes « collectivités locales », « collectivités décentralisées » ou « collectivités territoriales » seront employés indifféremment pour désigner les collectivités territoriales locales distinctes de la collectivité territoriale « Etat »¹³². Les collectivités décentralisées, locales, territoriales, sont les expressions de la décentralisation territoriale, c'est à dire les personnes publiques territoriales reconnues par l'Etat et gérant des intérêts propres¹³³ à savoir les communes, les départements, les régions, les établissements publics de coopération intercommunale, les territoires d'outre mer et toute collectivité territoriale créée par la loi. Elles admettent la libre administration par des conseils élus comme principe fondamental. Un auteur a conclu à l'absence d'intérêt juridique à distinguer collectivité locale et collectivité territoriale¹³⁴. Le juge constitutionnel et le juge administratif utilisent d'ailleurs indistinctement ces deux notions en employant tantôt l'une, tantôt l'autre. Ils respectent l'esprit du constituant qui n'aurait pas entendu faire de différences entre ces notions, au point de vue de

¹²⁸ Près de 80% des emplois y sont localisés. Les villes sont des systèmes d'emplois. Les personnes publiques cherchent à rapprocher l'offre d'emploi de la demande d'emploi. La ville n'est pas une notion juridique mais un espace social et économique. Ce n'est ni un territoire administratif ni une institution. Seule la notion de commune en droit français, s'en approche. Chaque ville est un système économique quasi-autonome. On y constate les plus fortes densités d'investissements et de richesses rapportés à un territoire ce qui implique une redistribution de flux économiques sous la forme de revenus, de salaires, de consommations. L'économie tertiaire y est plus implantée. COING, Henri, *La ville, marché de l'emploi*, Grenoble, P.U.G., 1982, 307 p. ; FELLMANN, Thierry, MOREL, Bernard, Les systèmes d'emploi face à la métropolisation marseillaise, éclatement, cohérence et interventions publiques, écho des recherches du programme « villes, territoires, emploi », *Les Chroniques du Plan Urbain*, n°23-mars 1998, pp. 9-11 ; LACAZE, Jean-Paul, *Introduction à la planification urbaine ; Imprécis d'urbanisme à la française*, Presse de l'E.N.P.C., Paris, 1995, 2^{ème} ed., pp. 46-50 ; BECKOUCHE, Pierre, Les fonctions urbaines revisitées et DAVEZIES, Laurent, L'intégration contrariée de l'espace dans la théorie économique, *Le Courrier du CNRS*, n°81 « La ville », été 1994 p. 28 et p. 26. DAVEZIES, Laurent, La théorie économique de la ville, *Problèmes économiques* n° 2.418 du 5 avril 1995, pp. 1-2 ; DUMONT, Gérard-François, *Villes et territoires en compétition*, Litec, 1993, 295 p. ; BASTIE, Jean ; DEZERT, Bernard, *La ville*, Masson, 1991, 413 p. ; REMY, Jean, VOYE, Liliane, *La ville et l'urbanisation*, Paris, Duculot, coll. Sociol. Nouvelle, 1974, 252 p.

¹²⁹ Par exemple, tout le monde ne peut vivre en centre ville dans un quartier résidentiel, bien équipé etc.

¹³⁰ Et notamment le marché foncier : CASTELLS, Manuel, *La question urbaine*, Paris, F. Maspero, 1981, 526 p. ; GUIGOU, Jean-Louis, *Le rente foncière*, Paris, Economica, 1982, 954 p. ; LIPIETZ, Alain, *Le tribut foncier urbain*, Paris, F. Maspero, 1974, 290 p.

¹³¹ GERARD-VARET, Louis-André, LE BRETON, Michel, L'économie publique locale et la ville, *Revue d'Economie Politique*, n°106, janv.-fév. 1996, pp. 103-125.

¹³² Nous suivons CHAPUS, René, *Droit administratif général*, tome 1, Paris, Montchrestien, 1997, p. 129.

¹³³ PONTIER, Jean-Marie, *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibl. droit public, n°127, 1978, 630 p.

¹³⁴ BOUDINE, Joël, La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale. Variation sémantique ou juridique ?, *R.D.P.*, 1992, pp. 171-199.

la libre administration tout au moins¹³⁵. Selon les situations, elles sont interchangeable et l'une ne serait pas plus large que l'autre. Leur distinction s'opère en fonction des critères distinctifs retenus (mode d'élection des membres, compétences, mise en œuvre de la libre administration). La Constitution de la V^{ème} République fait usage des deux termes, l'un à l'article 34 sur le domaine législatif qui fixe le statut des « collectivités locales » et l'autre aux articles 72 sur la libre administration des « collectivités territoriales » et 24 relatif à la représentation des « collectivités territoriales » par le Sénat. De la même manière, l'emploi du terme « Union européenne », sera ici synonyme de Communautés européennes¹³⁶.

L'objet de nos travaux n'est pas d'évaluer le droit¹³⁷, c'est à dire voir s'il est un outil à la fois effectif, valide, efficace ou efficient¹³⁸ pour traiter le chômage et créer des emplois. Simple constat, aujourd'hui, l'efficacité est de plus en plus un critère de la légitimité des politiques publiques. La loi doit favoriser la réalisation des objectifs du législateur. L'absence de tout résultat décrédibilise la règle. La notion de performance publique a pénétré l'action publique. Le droit a aussi une valeur « en fonction des résultats qu'il permet d'obtenir »¹³⁹. L'efficacité de l'action économique territoriale renverra à la capacité du droit à produire les résultats en terme de développement économique et d'emplois. Le droit de l'action économique territoriale semble bénéficier d'un haut degré d'effectivité par rapport à d'autres champs juridiques parce qu'il a une

¹³⁵ Voir sur ce point, l'usage alternatif des deux notions par le Conseil constitutionnel, décisions n°82-137 et n°82-138 du 25 février 1982 relatives l'une à la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions, l'autre au statut de la Corse, *Rec.* p. 38 et p. 41. Quant au Conseil d'Etat, s'il utilise habituellement la notion de libre administration des collectivités locales, il a admis son caractère interchangeable dans un arrêt de principe du 3 juin 1983, *Mme Vincent*, *Rec.* p. 227 en transposant l'expression « collectivités locales » à l'article 72 de la Constitution qui vise seulement les collectivités territoriales.

¹³⁶ Les Communautés européennes (traité de Paris du 18 avril 1951, C.E.C.A ; traité de Rome du 25 mars 1957, Communauté économique européenne et EURATOM) étaient distinctes à l'origine. Le traité de Maastricht du 7 février 1992 a fondé l'Union européenne sur les Communautés européennes. La C.E.E. est devenue la Communauté européenne. L'Union européenne n'a pas de personnalité juridique mais les Communautés européennes en ont une, bien que leurs organes soient communs (Conseil, Parlement, Commission, Cour de justice). La Commission des Communautés européennes sera ici simplifiée par « Commission européenne ».

¹³⁷ JEAMMAUD Antoine, SERVERIN Evelyne, Evaluer le droit, *D*, Chron. LII, 1992, pp. 263-268 ; RANGEON, François, Réflexions sur l'effectivité du droit, in LOSCHAK, Danièle, dir., *Les usages sociaux du droit*, P.U.F., CURAPP, 1989, pp. 126-149 ; NIOCHE, Jean-Pierre, De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques, *R.F.S.P.*, n°1-1982, pp. 32-61 ; L'évaluation des politiques publiques, *R.F.A.P.*, n°53, 1996, p. 9-13 ; CARBONNIER Jean, *Flexible droit*, LGDJ, 1998, 447 p. chap. 3 : effectivité et ineffectivité de la règle de droit ; NIOCHE, Jean Pierre, POINSARD, Robert (dir.) *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 1984, 302 p.

¹³⁸ Termes se recoupant sans se recouvrir : la validité témoigne des effets juridiques des normes conformément à ce qu'ont voulu leurs auteurs. Au sens strict, c'est la qualité d'une norme entachée d'aucun vice. L'efficacité du droit correspond à la production d'un résultat attendu ou l'aptitude des normes à réaliser leur but notamment économique ; l'efficience vise à produire des résultats avec l'idée de rendement dans la mise en œuvre du droit : résultats obtenus au moindre coût. L'effectivité est le respect de fait des normes, leur aptitude à être appliquées. Elle désigne les modalités d'application du droit, les effets sociaux (et pas seulement économiques) d'une règle (elle dépend en partie des modalités d'exécution et des instances chargées de l'application).

¹³⁹ CHEVALLIER, Jacques, La rationalisation de la production juridique, in *L'Etat propulsif*, *op. cit.* pp. 11-48, cit. p. 19. L'auteur ajoute « La règle de droit n'est plus en effet assurée d'une légitimité *ab initio*, tenant à ses caractéristiques propres, aux valeurs qu'elle incarne, à sa puissance normative intrinsèque ; sa légitimité dépend de son aptitude à assurer la réalisation de certains objectifs, de l'efficacité des résultats enregistrés ».

forte composante instrumentale et souvent une application conditionnée par un comportement préalable. Pour autant, l'efficacité ne peut être mesurée scientifiquement parce que le résultat attendu relève du choix politique et de la préférence¹⁴⁰. De façon générale, sachant que le comportement des agents économiques et de l'économie est aléatoire, l'évaluation des effets du droit sur cette dernière est difficile à réaliser. Distinguer la part du droit de la part du fait (du non-droit) relève du jugement d'opportunité¹⁴¹. L'efficacité dépend aussi beaucoup de la légitimité de la règle de droit.

La légitimité de l'action économique territoriale comme politique de l'emploi

Le contexte économique et social de nombreux pays occidentaux, dont celui de la France, révèle un taux de chômage structurel qui s'est longtemps maintenu à un niveau élevé de la population active¹⁴². Le problème de l'emploi est alors devenu le « point de rencontre imposé de tous les décideurs publics et le lieu géométrique des préoccupations collectives et individuelles »¹⁴³. Les politiques de l'emploi sont de natures diverses en fonction de leur objet : action selon le public (jeunes, pauvres, personnes âgées etc.), action sur l'emploi (accroître en volume la demande de travail, aide à la création d'emplois ou d'activités), action sur le taux d'activité (modifier les comportements de la population active : travail des femmes, préretraite, scolarité), action sur la qualification (reclassement, formation continue, insertion), action sur l'employabilité (embauche de populations défavorisées en terme de chance d'obtenir un emploi, chômeurs de longue durée, chômeurs âgés), action sur les modes de gestion de la main d'œuvre (analyse et étude du chômage), action sur les parcours individuels¹⁴⁴. Le traitement du chômage peut être défensif au moyen d'aides passives visant à en rendre moins douloureux les effets sociaux, au moyen de la réglementation des pratiques concurrentielles abusives ou de la police de l'économie, ou il peut être offensif par des aides actives à l'embauche, à la localisation, à la

¹⁴⁰ DURAN, Patrice, *Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?*, *P.M.P.*, n°4-déc. 1993, pp. 1-45 spéc. p.38.

¹⁴¹ Par exemple, face à la baisse du chômage en France depuis 1999 et le retour de la croissance économique, difficile de dire ce qui relève de la règle de droit (mesures relatives à la réduction du temps de travail, réduction de la T.V.A. etc.) et des faits purement économiques (meilleure distribution de revenus, progrès technologique etc.).

¹⁴² En France, le problème a été vécu avec acuité lorsque le seuil des 3 millions de sans-emploi fut franchi en 1993. Taux de chômage : 11,8% en mars 1998 ; 11,9 % déc. 1998, 10 % mai. 2000, 9,7 %, fin juillet 2000, U.E., 8,5%, sources ANPE in *Les Notes Bleues de Bercy* n°191 du 16 au 30 sept. 2000, rub. Indicateurs économiques, p. 2.

¹⁴³ BERNARD, Paul, *L'administration, l'entreprise et l'emploi*, *Rev. adm.*, 1996, n°290, pp. 197-203 (*cit.* p. 197).

¹⁴⁴ Cette liste est empruntée à DAYAN, Jean-Louis, *Que faut-il attendre des politiques de l'emploi ?*, in *Revue de l'IRE*, n°18 – print.-été 1995, pp. 91-135. L'auteur propose d'autres classements : selon les *dépenses publiques* (indemnisation du chômage, incitation à la création d'emplois, maintien de l'emploi, incitation à l'activité, formation professionnelle, fonctionnement du marché du travail), selon les *instruments* : subventions, prestations (revenus de transferts : RMI, préretraite, etc.), négociation collective, utilisation de la règle juridique (loi), opérations et programmes de l'Etat (T.U.C., emplois jeunes...), ou selon les *modalités d'organisation de la puissance publique* (répartition des tâches entre les établissements publics, les associations, les ministères), déconcentration, décentralisation, réseaux de territoires, organisation des instances de concertation (syndicats, organisations professionnelles). Egal. HOLCBLAT, Norbert, *Travail, formation, emploi. Les politiques de l'emploi en France depuis 1974*, *Problèmes économiques* n° 2509 du 26 février 1997, pp. 1-9.

recherche de nouveaux gisements d'emplois, à l'investissement, à la structuration du marché, à l'application de nouvelles formes de travail notamment par la réduction du temps de travail. L'action économique territoriale bénéficie aussi d'une légitimité à être utilisée. Elle ne va pas à l'encontre des libertés économiques et elle est même encouragée par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat au nom de sa contribution à l'intérêt général.

En France, le dilemme entre l'Etat et le marché ne se pose pas¹⁴⁵. L'Etat et le marché ont partie liée et ne cessent de dialoguer¹⁴⁶. Un libéralisme modéré a toujours prévalu avec une tradition interventionniste de l'Etat. Le débat étant surtout de savoir quel niveau d'intervention est acceptable. L'illustration d'une des formes de la conciliation en droit français de l'intervention de l'Etat et du libéralisme est le pragmatisme des jurisprudences constitutionnelle et administrative relatives aux libertés économiques d'origine révolutionnaire¹⁴⁷. Ces libertés ne sont pas, à l'évidence en droit français, des libertés de premier rang¹⁴⁸ même si, avec l'impact récent du droit communautaire de la concurrence, elles sont à nouveau mises en valeur.

« L'encadrement de l'exercice des droits et libertés économiques est, en France comme ailleurs, une des terres d'élection de la notion d'intérêt général en droit constitutionnel. C'est aussi un domaine où les intérêts particuliers, même dotés d'une protection constitutionnelle solennelle, ont cédé le plus anciennement à l'intérêt commun » explique Jean-Eric Schoettl¹⁴⁹. La liberté d'entreprendre compte encore aujourd'hui parmi les principes fondamentaux de notre droit¹⁵⁰. Elle a été consacrée par une décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982

¹⁴⁵ ROSA, Jean-Jacques, L'Etat ou le marché, un faux dilemme, *Les Cahiers français*, n°228 « Les libéralismes économiques », oct. déc. 1986, pp. 46-49.

¹⁴⁶ TRUCHET, Didier, Etat et marché, *Archives de Philosophie du Droit*, tome 40, 1996, pp. 314-325.

¹⁴⁷ La période révolutionnaire a explicitement consacré le principe de la liberté professionnelle avec la loi des 2-17 mars 1791 connue sous le nom de décret d'Allarde. Il y eut ensuite la loi des 14-17 juin 1791 dite loi Le Chapelier. Ces textes consacrent la liberté d'exercice professionnel dont fait partie la liberté du commerce et de l'industrie. Sous l'Ancien Régime, l'économie était très encadrée par les corporations et les barrières douanières érigées à l'intérieur même du pays. La loi Le Chapelier, qui prohibe les corporations, a été abrogée par la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats. Voir : DUCOULOUX-FAVARD, Claude, La loi Le Chapelier et la liberté du commerce, *L.P.A.*, n°69-9 juin 1989, pp. 28-34. ELLUL, Jacques, *Histoire des institutions*, t. 4 – XVI-XVIII^{ème} siècle, 1991 (1^{ère} éd. 1956), P.U.F., Thémis, p. 297 et ss. et t. 5, le XIX^{ème} siècle, 1993, (1^{ère} éd. en 1962), 381 p. (spéc. pp. 33-44).

¹⁴⁸ Comme le droit de propriété, FAVOREU, Louis, La Déclaration des droits de l'homme et le Conseil constitutionnel, in *Regards sur l'actualité*, n° 153, juill.-août 1989 pp. 13-25 (spéc. p. 24) ; sur les libertés publiques, voir RIVERO, Jean, *Libertés publiques*, Paris, P.U.F., Coll. Thémis-droit, t1 – 1995, 7^{ème} éd., 262 p., t2 – 1996, 5^{ème} éd., 417 p.; MORANGE, Jean, *Droits de l'homme et libertés publiques*, P.U.F. Paris, 1995, 434 p. ; HEYMANN-DOAT, Arlette, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Paris, L.G.D.J., 5^{ème} éd., coll. Systèmes, 1998, 296 p.

¹⁴⁹ SCHOETTL, Jean-Eric, Intérêt général et Constitution, in Rapport du Conseil d'Etat, *L'intérêt général*, 1999, *op. cit.*, pp. 374-386 (*cit.* p. 380).

¹⁵⁰ Elle est au premier rang des libertés économiques et des principes libéraux du droit public, DELVOLLE, Pierre, *Droit public de l'économie*, *op. cit.* p. 105 ; LUCHAIRE, François, *Le Conseil constitutionnel*, 2^{ème} éd. refond., tome II (Jurisprudence - première partie l'individu), Economica, 1998, pp. 86-93 ; MESTRE, Jean-Louis, Le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété, *D.*, 1984, n°1, Chron., I, pp. 1-8.

relative aux lois de nationalisations¹⁵¹ et régulièrement réaffirmée¹⁵². La liberté d'entreprendre ne s'attache pas seulement aux activités de commerce et d'industrie mais à toutes les professions et à tous leurs modes d'exercice¹⁵³. Elle est à la fois plus haute et plus large que toutes les libertés économiques¹⁵⁴. Elle contient de nombreuses composantes. Par exemple, le Conseil constitutionnel a consacré la liberté d'exercice de l'activité professionnelle¹⁵⁵ et la liberté d'établissement ou d'installation¹⁵⁶ sans toutefois reconnaître à ces libertés de valeur absolue. Il a évoqué également la liberté du travail et la liberté contractuelle¹⁵⁷.

Cependant, si le juge de la Constitution a affirmé la liberté d'entreprendre il en a aussi constitutionnalisé les limites. Ce n'est pas une liberté fondamentale mais une liberté ordinaire¹⁵⁸ ce qui l'expose à des limitations par le législateur¹⁵⁹. Les libertés économiques ne peuvent s'exercer que dans le cadre défini par la loi alors que pour les libertés fondamentales, si des restrictions d'origine législative pour des motifs tirés de l'ordre public peuvent restreindre leur exercice, la loi pose surtout les garanties de leur extension. Ainsi, selon une formulation récente du Conseil constitutionnel, « il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la déclaration de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée »¹⁶⁰. Pour le Conseil constitutionnel, les atteintes aux

¹⁵¹ C.C. décision n°81-132, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, *Rec.* p. 18, cons. 16 et 20.

¹⁵² Décision 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Rec.* pp. 48-51 ; décision 85-200 DC, 16 janvier 1986, *Rec.* p. 9, cons. 4 ; Décision 90-283 DC du 8 janvier 1991 *Rec.* p. 11, cons. 13 à 15 et 21 ; décision n°92-316 DC du 20 janvier 1993, *Rec.* p. 14, cons. 29 et 30 ; décision n°98-401 DC du 10 juin 1998, *Rec.* p. 258 ; décision n°99-423 DC du 13 janvier 2000 (*J.O.* du 20 janvier 2000, p. 992).

¹⁵³ THERON, J.-P., A propos de la liberté d'entreprendre, in *Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, *op. cit.*, pp. 675-687 (spéc. p. 680).

¹⁵⁴ DELVOLVE, Pierre, *Droit public de l'économie*, *op. cit.* p. 108.

¹⁵⁵ C.C. décision 76-87 L. du 3 mars 1976, *Rec.* p. 49.

¹⁵⁶ C.C. décision 84-172 DC du 26 juillet 1984, *Rec.* p. 58.

¹⁵⁷ C.C. décision n°88-244 DC, 20 juill. 1988, *Rec.* p. 119 ; C.C. décision n°94-348, 3 août 1994, *Rec.* p. 117 ; *J.C.P. G.*, 1995-II, n°22404, note BROUSOLLE, Y. sans en faire des principes à valeur constitutionnelle.

¹⁵⁸ Le Conseil constitutionnel a opéré des distinctions entre les libertés publiques. Notamment depuis sa décision n°84-181 DC des 10-11 octobre 1984 *relative aux entreprises de presse*, *Rec.* p. 73. Il distingue les libertés « fondamentales », des libertés « ordinaires ». Les libertés fondamentales s'appliquent de façon uniforme sur le territoire. On admet généralement que le législateur dispose d'un champ d'intervention restreint puisqu'il ne peut que rendre plus effectif leur exercice. Le juge interdit la mise en place d'un régime d'autorisation préalable pour ces libertés fondamentales. En revanche, les libertés « ordinaires » ont une protection constitutionnelle atténuée. Une loi peut leur porter atteinte dans une certaine mesure. Leur réglementation peut être déléguée aux autorités locales. De plus, elles cèdent en cas de conflit devant une liberté fondamentale. La doctrine n'est du reste pas unanime sur la question : LEBRETON, Gilles, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, 4^{ème} ed., Armand Colin, coll. U-droit, 1999, 521 p. ; ROBERT, Jacques, DUFFAR, Jean, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 6^{ème} ed., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 1996, 855 p.

¹⁵⁹ Art. 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : les « bornes (des libertés) ne peuvent être déterminées que par la loi ». De même, la Constitution donne compétence au législateur en vertu de l'article 34 pour réglementer l'exercice des libertés publiques.

¹⁶⁰ Décision n°98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail précit.* également réitéré in décision n°99-423 DC du 13 janvier 2000, *précit.*

libertés économiques sont justifiées par la nécessité dans l'intérêt général, de faire face à la crise économique, de promouvoir la croissance et de combattre le chômage¹⁶¹. L'objectif du droit à l'emploi, objectif de valeur constitutionnelle, autorise la limitation de la liberté d'entreprendre par le législateur¹⁶². Le juge concilie la liberté d'entreprendre avec le droit d'obtenir un emploi.

La liberté du commerce et de l'industrie n'est pas non plus un principe absolu¹⁶³. Le Conseil d'Etat l'a érigée tantôt en liberté garantie par la loi¹⁶⁴, tantôt en principe général du droit¹⁶⁵ et l'a parfois rangée au nombre des libertés publiques lorsqu'il réserve à la loi le soin d'en fixer les limites¹⁶⁶. Si elle demeure une règle de droit positif, elle a perdu de son efficacité contentieuse¹⁶⁷. La liberté du commerce et de l'industrie n'a jamais été inscrite dans un texte à valeur constitutionnelle même si elle a fait quelques intrusions au sein de la Constitution Montagnarde, dans la Constitution de l'An III, ou dans celle de 1848¹⁶⁸. Le principe est législatif du fait qu'il n'a pas été constitutionnalisé¹⁶⁹. C'est un principe libéral d'origine révolutionnaire

¹⁶¹ DESWARTE, Marie-Pauline, L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *R.F.D.C.*, 13, 1993, pp. 23-58, spécialement p. 46.

¹⁶² Le juge constitutionnel se réfère dans sa décision n°98-401 DC du 10 juin 1998 au cinquième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 inscrit parmi les principes « particulièrement nécessaires à notre temps » : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Cons. 26 « ... ; qu'il revient par ailleurs au législateur de fixer les principes fondamentaux du droit au travail et, notamment, de poser les règles propres à assurer au mieux, conformément au cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi, tout en ouvrant le bénéfice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés, (...) ». Outre la décision n°98-401 DC, la décision n°86-156 DC du 28 mai 1986 avait déjà affirmé le droit à l'emploi mais sans faire référence au préambule de 1946 et surtout la décision n°86-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*, Rec. p. 9, cons. 4 avait déjà eu une rédaction similaire. Enfin, la décision n°99-423 DC du 13 janvier 2000 *précit.*, y fait à nouveau référence.

¹⁶³ DREYFUS, Françoise, *La liberté du commerce et de l'industrie*, Paris, Berger-Levrault, coll. Adm. nouvelle, 1973, 275 p. (spéc. p. 250) ; RENARD-PAYEN, Olivier, Principe de la liberté du commerce et de l'industrie, *J.-Cl. Adm.*, fasc. 255 ; MANITAKIS, Antonis, *La liberté du commerce et de l'industrie en droit belge et en droit français*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Thèses et mémoires, Centre interuniversitaire de droit public, 1979, 303 p.

¹⁶⁴ C.E., 22 juin 1951, *Daudignac*, Rec., p. 362, C.E. 9 nov. 1988, *Territoire de la Polynésie française*, Rec. p. 406.

¹⁶⁵ C.E. 20 décembre 1935, *Société Etablissements Vèzia*, *R.D.P.*, 1936, p. 119. Les premiers visas du Conseil d'Etat mentionnant pour la première fois le décret d'Allarde datent du début du siècle : C.E., 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie à Chateauroux*, Rec. p. 308.

¹⁶⁶ C.E. 28 octobre 1960, *Martial de Laboulaye*, Rec. p. 570, *A.J.D.A.*, 1961, p. 20 concl. HEUMANN, *Droit social*, 1961, p. 141, concl. HEUMANN, note TEITGEN, F.; également, C.E. 16 juin 1976, *Confédération nationale des auxiliaires médicaux et paramédicaux*, Rec. p. 309.

¹⁶⁷ SAVY, Robert, Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'administration, *A.J.D.A.*, 1972, pp. 3-25.

¹⁶⁸ Le principe n'apparaît pas dans la Constitution du 4 octobre 1958. On en retrouve néanmoins des traces éparées dans l'art 7 de la Constitution Montagnarde (26 juin 1793-27 juillet 1794, 9 thermidor), dans la Constitution de l'An III (5 fructidor an III-22 août 1795 art. 355) proclamant « il n'y a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation de la liberté de l'industrie et des arts de toute espèce » et dans la Constitution du 4 novembre 1848 (II^{ème} République-art. 13) laquelle « garantit aux citoyens, la liberté du travail et de l'industrie ».

¹⁶⁹ Même si la décision du C.C. n°129 DC des 30-31 octobre 1981, Rec. p. 35, *Loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion*, invoque la violation de la liberté du commerce et de l'industrie, c'est sans pour autant répondre à ce moyen, ce qui dénie l'affirmation selon laquelle ce principe aurait reçu une valeur constitutionnelle. Sa valeur législative est « infraconstitutionnelle mais supra réglementaire dans la hiérarchie des normes » selon KDHIR, Moncef, Le principe de liberté du commerce et de l'industrie : mythe ou réalité ?, *D.* 1994, Chron. p. 30-34.

inspiré par le courant des Physiocrates¹⁷⁰. C'est l'idée du « laissez faire, laissez passer »¹⁷¹. Cette liberté a plusieurs déclinaisons¹⁷². La liberté de localisation des activités économiques intègre, en dépit d'une absence de consécration juridique, la liberté du commerce et de l'industrie¹⁷³. Cette liberté connaît une double limitation qui résulte d'une part du législateur agissant dans l'intérêt général (un texte législatif peut apporter une dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie en réglementant l'organisation de certaines professions ou en prévoyant l'attribution d'aides aux entreprises)¹⁷⁴ et d'autre part des collectivités publiques faisant usage du pouvoir réglementaire de police lorsque l'ordre public est menacé par l'exercice de cette liberté ou du pouvoir de gestion dans l'intérêt général du domaine public. Là où aucune loi n'est intervenue, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie reste le droit commun de l'activité commerciale et industrielle en France¹⁷⁵. « Des restrictions à l'activité économique privée non prévues par la loi ne peuvent être imposées ni par des mesures administratives particulières, ni par des règlements administratifs »¹⁷⁶. Toutefois, dès qu'apparaissent des

¹⁷⁰ Quesnay et Turgot en furent des tenants (mais aussi Lemercier, De La Rivière, Dupont De Nemours, Mirabeau).

¹⁷¹ Le « laissez faire » pour les révolutionnaires a signifié en 1791 l'abolition des monopoles incarnés par les corporations, des réglementations industrielles, des marques, des contrôles, la dissolution du corps des inspecteurs et des administrateurs des manufactures et le « laissez passer » exigea le libéralisme commercial par la libre circulation des grains et par la suppression de la gabelle, des traites, des octrois : ELLUL, J., *Histoire des institutions*, t. 5, *op. cit.*, pp. 33-44.

¹⁷² Liberté de la concurrence et la liberté professionnelle (la liberté d'établissement ou d'installation, libre accès à l'exercice par les citoyens de toute activité professionnelle n'ayant fait l'objet d'aucune limitation légale : C.E. ass. 16 décembre 1988, *Assoc. des pêcheurs aux filets et emprise Garonne, Isle et Dordogne maritime*, Req. n°75544, *A.J.D.A.*, 1989, p. 134. Cons. 4 ; libre exercice ou d'exploitation des activités professionnelles : C.E., Sect. 15 oct. 1965, *Préfet de police c/ Alcaraz*, Rec. p. 516, *A.J.D.A.*, 1965, p. 663, concl. KHAN ; C.E., 13 mai 1994, *Président de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française*, Rec. p. 234, *A.J.D.A.*, 1994, Chron. MAUGÜE, Christine et TOUVET, Laurent, pp. 499-502, *R.D.P.*, 1994, p. 1557, concl. SCANVIC, Frédéric, C.E., 6 novembre 1998, n°171317, *Association amicale des bouquinistes des quais de Paris*, *juridisque* Lamy Conseil d'Etat et C.A.A.). En marge peuvent être incluses la liberté du travail ou la liberté contractuelle (C.E. 7 fév. *Association FO consommateurs et a.*, Rec. p. 31).

¹⁷³ Avec les technologies de l'information et de la communication, la liberté de localisation des activités économiques s'est renforcée. La téléinformatique permet aux agents locaux de disposer immédiatement de l'information. Le télétravail permet de décentraliser des activités en reliant, à distance, les unités de production.

¹⁷⁴ Les limites portées au principe de la liberté du commerce et de l'industrie sont aussi d'origine révolutionnaire. L'article 7 du décret d'Allarde des 2-17 mars 1791 énonce : « A compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel ou tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ; *mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter les prix d'après les taux ci-après déterminés et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourraient être faits* ». L'objet interventionniste du décret d'Allarde auquel le Conseil d'Etat se réfère a été oublié. Il était d'encadrer les cours inflationnistes de la farine à Paris. Il n'a jamais été écrit qu'il n'y avait aucune condition préalable à l'exercice de cette liberté ou que les personnes devant exercer librement soient uniquement des personnes privées.

¹⁷⁵ C.E. 22 juin 1951, *Sieur Daudignac*, *précit.* ; également en ce sens NITSCH, Nicolas, Les principes généraux du droit à l'épreuve du droit public économique, *art. cit.* pp. 1551-1555. Si une loi ne l'a pas établi, l'administration de l'Etat ou celle des collectivités locales ne peuvent pas exiger une autorisation, une déclaration préalable, conférer un monopole ou régir des conditions d'aptitudes professionnelles à un entrepreneur.

¹⁷⁶ LAUBADERE, de, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. 3, v. 2, (L'administration de l'économie), L.G.D.J., 1971, 2^{ème} ed., p. 521.

impératifs économiques et sociaux¹⁷⁷, le juge administratif admet « que l'intérêt économique transforme la liberté du commerce en exception et l'interventionnisme en principe »¹⁷⁸.

Même dévalorisée par la pratique économique¹⁷⁹, l'affirmation des libertés économiques par la jurisprudence¹⁸⁰ marque de façon pérenne et symbolique l'attachement de la société française à l'économie de marché. Mais, comme l'a écrit Yves Guyon, « On peut se demander si la référence à la liberté du commerce a une quelconque signification ou si elle est seulement destinée à rendre moins inacceptable la gravité de l'atteinte qui va lui être portée »¹⁸¹. Ni les principes des libertés économiques, ni du reste celui de l'égalité devant les charges publiques¹⁸², ne sont déterminants pour invoquer l'illégalité d'une intervention économique de la puissance publique dès lors qu'elle respecte les conditions énumérées par la jurisprudence.

Les hypothèses de travail

De manière à visualiser les mutations juridiques dans leur ensemble, c'est à dire avec le maximum d'éléments mis en perspective, et pour assurer une meilleure intelligibilité de notre raisonnement, il a semblé opportun de revenir sur l'intervention territoriale de l'Etat dans le modèle de l'économie dirigée. Ce choix de développements historiques fait l'objet du premier titre. Il présente inévitablement le désagrément de restituer des éléments que le lecteur connaît sans doute déjà et que l'on trouve de façon générale dans les manuels spécialisés. Certains éléments de ce travail viendraient, pour ainsi dire, trop tard. Mais, à partir du moment où a été identifié un champ juridique homogène sous la forme de l'action économique territoriale, il aurait été lacunaire de ne pas faire un état global de son contenu y compris des éléments qui ont servi un temps l'action économique et surtout, permettent de mieux en comprendre le renouvellement.

¹⁷⁷ Motif d'ordre public, du droit des consommateurs, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'hygiène et de la santé, de la réglementation du travail, de l'intervention économique locale.

¹⁷⁸ GUIBAL, Michel, La justification des atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie, *A.J.D.A.*, juin 1972, pp. 330-344 (*cit.* p. 332).

¹⁷⁹ MORANGE, Georges, Réflexions sur la protection accordée par le juge administratif à la liberté du commerce et de l'industrie, *D.*, 1956, chron. XXII, pp. 117-120.

¹⁸⁰ Y compris judiciaire. La jurisprudence de la Cour de Cassation est proche de celle du Conseil d'Etat. Cass. Com. 15 juillet 1987 *Epoux Brusquand c/Guignet*, *Bull. civ. V*, n°184, p. 136, *J.C.P. ed. G.*, 1987, IV, p. 332. Les limitations de la liberté du commerce et de l'industrie sont dans certains cas conventionnelles. La puissance publique n'est pas ou peu concernée dans ce cas. Elles sont contrôlées par le juge judiciaire. Voir FERRIER, Didier, La liberté du commerce et de l'industrie, in *Droits et libertés fondamentaux*, CABRILLAC, Rémy, FRISON-ROCHE, Marie-Anne, REVET, Thierry, 4^{ème} ed., 1997, pp. 505-517.

¹⁸¹ GUYON, Yves, Que reste-t-il du principe de la liberté du commerce et de l'industrie ?, in *Dix ans de droit de l'entreprise*, LITEC, 1978, pp. 4-18.

¹⁸² Même pour des situations rigoureusement identiques, il peut s'incliner devant la notion d'intérêt général : SAVY, Robert, Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'administration, *art. cit.* p. 6.

De surcroît, certains développements s'accompagnent de notions non purement juridiques mais utiles, voire nécessaires à l'appui de notre raisonnement. Nous avons fait le choix d'associer ponctuellement à la réflexion juridique certains apports éclairants de la science politique, de la sociologie, de la science administrative ou des science et histoire économiques. On trouvera aussi quelques thèmes de notre matière traités à plusieurs endroits du texte. Ceci est inévitable dans une étude mêlant autant d'acteurs et de techniques rapportées à un même segment d'intervention. Mais, les thèmes seront à chaque fois abordés par un angle différent.

Pour cerner l'un des nouveaux modes de régulation juridique de l'économie, il convient tout d'abord de saisir la transformation des mécanismes d'encadrement de l'économie par le droit public. La première partie de la thèse sera consacrée à répondre à deux préoccupations. D'abord, il faut décrire les outils de l'intervention territoriale de l'Etat pour localiser les activités économiques en période d'économie dirigée, c'est à dire dans une période cohérente caractérisée, malgré certains assouplissements, par la tentation dirigiste de l'Etat. Discrétionnaires, ils s'appuient sur la planification, l'aménagement du territoire, le contrôle des entreprises. Il sera ensuite nécessaire de repérer les facteurs économiques, idéologiques et institutionnels qui ont sapé le monopole de l'Etat dans l'organisation administrative et mis en cause ses méthodes d'intervention. La crise économique, dès le début des années soixante-dix, produit des effets qui ôtent la crédibilité des instruments de l'aménagement du territoire et de la planification. L'imprégnation du droit de la concurrence issu de la construction européenne restreint l'action publique, de même que le poids croissant des compétences des collectivités locales oblige une profonde réforme institutionnelle au sein de l'Etat. Ce sont autant de facteurs qui, conjugués, expliquent le déclin de l'influence et des prétentions de l'Etat à diriger l'économie. Parallèlement, en une vingtaine d'années, le paysage économique a été bouleversé par le passage d'une économie relativement fermée à une économie très ouverte, globale ou mondiale. Le modèle de l'économie dirigée est « déconstruit » et, avec lui, la façon traditionnelle dont l'Etat intervenait sur le territoire national.

La deuxième partie montrera l'équilibre retrouvé du système juridique tel qu'il résulte du passage d'un certain type d'intervention publique pour encadrer l'économie, le type de l'économie dirigée par l'Etat, à un autre type. L'agencement d'entités publiques articulées au côté de l'Etat engendre une multitude d'interventions et une modernisation des pratiques administratives pour une action plus territorialisée. C'est l'hypothèse qu'un nouveau paradigme de l'interventionnisme par l'action économique territoriale, est en construction. Et avec lui, il n'y aurait pas, contrairement au discours longtemps dominant, retrait du droit interventionniste public mais accroissement sous des formes renouvelées ou métamorphosées. L'Etat, sans doute moins

influent, est accompagné dans sa tâche par l'Union européenne et les collectivités territoriales ou leurs groupements. Ce nouveau paradigme de l'action territoriale participerait à une nouvelle forme de régulation de l'économie. Il s'inscrirait dans un mouvement plus vaste de relecture de l'Etat de droit, concept qui eut tendance à être gommé par l'Etat interventionniste.

PREMIERE PARTIE :

DE LA PREPONDERANCE AUX INSUFFISANCES DE L'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE DE L'ETAT.

DEUXIEME PARTIE :

VERS UN NOUVEAU PARADIGME DE L'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE.

Première partie

PARTIE 1 : DE LA PREPONDERANCE AUX INSUFFISANCES DE L'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE DE L'ETAT

La forte emprise de l'Etat sur la société en période d'économie dirigée aiguisait la prétention de ce dernier à influencer le cours normal de la localisation des activités économiques. L'Etat utilisait des techniques juridiques révélant souvent le caractère discrétionnaire et autoritaire de son pouvoir. Ainsi, c'était construit un modèle français d'intervention publique territoriale. L'Etat y avait un rôle très affirmé (*Titre 1*).

Mais, l'influence de l'Etat pour la régulation de l'économie a été fortement contrariée par une série de paramètres, les uns externes à l'Etat, les autres propres à l'ordre juridique interne. Les paramètres externes sont la crise économique et la critique par la doctrine libérale du fonctionnement de l'Etat. Au plan interne, l'affirmation de l'autorité des collectivités locales a contribué à déstabiliser le pouvoir de l'Etat. La « déconstruction » du modèle français d'intervention publique territoriale s'est amorcée à partir de la crise économique des années soixante-dix. L'hégémonie de l'Etat a été fortement contestée (*Titre 2*).

TITRE 1 – LE ROLE AFFIRME DE L'ETAT DANS L'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE

C'est au sortir de la seconde Guerre Mondiale que s'est amplifiée la tendance de l'Etat à s'immiscer dans l'économie. Préfigurant cette évolution, le régime de Vichy a développé le processus économique directif en France. En 1941, un maillage administratif de l'économie par le biais de préfets régionaux avait été mis en place. Progressivement, l'administration a quitté son rôle de gendarme de l'économie pour tenter de piloter l'économie française dans sa globalité. A cette période, les frontières de l'économie étaient relativement peu ouvertes et se superposaient à celles de l'Etat-Nation. Roland Maspétiol est visionnaire lorsqu'il écrit en 1952 : « il est probable qu'avec un peu de recul, ce qui apparaîtra de plus nouveau dans l'intervention économique de l'Etat contemporain, ce sera moins l'extension de son action directe, (...), que sa volonté d'une direction systématique de l'ensemble de l'économie ». Et d'ajouter, « un mouvement de portée très générale tend à accroître dans la plupart des pays l'importance des faits et des décisions de l'économie globale »¹. L'Etat utilisait à ces fins le dirigisme, c'est à dire la discipline², mais aussi par la suite, la concertation ou l'incitation.

On explique l'accroissement de l'interventionnisme en partie par la diffusion des idées de l'économiste John Maynard Keynes, lequel prônait dans les années trente l'intervention de l'Etat pour relancer l'économie notamment par l'accroissement des dépenses publiques³. Les secteurs stratégiques d'intervention étaient les domaines des prix, de la monnaie, du change et du crédit, de la fiscalité ou encore de la répartition et de la localisation territoriale des activités économiques. Le droit était alors fortement utilisé pour discipliner l'économie. D'après Georges Ripert, « S'il faut diriger l'économie, les économistes auront sans doute à dire pourquoi et vers quel but, mais les juristes seuls pourront dire par quelles règles et par quelles sanctions »⁴.

L'intervention économique quasi-monopolistique de l'Etat s'appuyait sur des techniques juridiques s'accolant aux ajustements automatiques du marché. Ayant la mainmise sur le système

¹ MASPETIOL, Roland, Les techniques juridiques de l'économie globale, in *Archives de Philosophie du Droit* n°1, 1952, pp. 123-145 (spéc. p. 123-124). Pour l'auteur, l'extension de l'influence de l'Etat sur l'ensemble de l'économie représente « l'économie globale ». A ne pas confondre avec l'économie globalisée et internationalisée d'aujourd'hui ; égal. du même auteur, Territoire étatique, zone monétaire, espace économique, *Revue Politique et Parlementaire*, mai 1959, pp. 417-423.

² C'était le cas par exemple avec les tentatives de maîtrise autoritaire des prix par l'ordonnance du 30 juin 1945.

³ KEYNES, John Maynard, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, traduit de l'anglais par Largentaye, Jean, de, Paris, Payot, coll. Bibl. scientifique, 1988, (prem. ed. 1936) 387 p.

⁴ RIPERT, Georges, *Aspect juridique du capitalisme moderne*, op. cit. (voir spéc. l'introduction).

juridique, il mit en place un puissant système d'action économique territoriale. Les développements de ce titre sont historiques et un grand nombre de politiques et de techniques présentées ici sont révolues ou, si elles existent encore, répondent souvent à une autre logique que celle de la période décrite. Certains outils du dirigisme étatique sont parfois évoqués à plusieurs endroits du travail. Ceci est inévitable car on peut aborder ces outils par différents angles : celui des politiques, celui des structures administratives et celui des techniques juridiques opérationnelles mises en oeuvre par les structures ou à l'appui des politiques globales.

En période d'économie dirigée, les outils juridiques de l'Etat maillaient l'ensemble du territoire national. Son système d'intervention, dont il était l'élément dominant, était le fait d'une double ramification. Il orientait les activités économiques d'abord par des moyens généraux d'orientation des activités économiques (*Chapitre 1*) mais aussi par des techniques précises et sectorielles, tantôt coercitives, tantôt incitatives (*chapitre 2*).

CHAPITRE 1 – LES MOYENS GENERAUX D'ORIENTATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES

Les moyens généraux de l'Etat pour orienter ou localiser les activités économiques sur le territoire national dépendaient de la définition de politiques globales (*chapitre 1*) et étaient mis en œuvre par une puissante administration activée en grande partie par le ministère de l'économie (*chapitre 2*).

Section 1 – Les grandes politiques susceptibles d'orienter les activités économiques

C'est avec l'économie dirigée que le droit a été fortement instrumentalisé à des fins politiques⁵. Cela sous-entend la croyance en la force du droit (notamment administratif) pour stimuler et orienter l'économie dans la direction voulue par les personnes publiques⁶. C'est ainsi que le budget de l'Etat (§ 1), la planification dans le temps (§ 2) ou de l'espace (§ 3) et le contrôle des entreprises (§ 4) permettaient de guider l'action de l'Etat en faveur d'une meilleure localisation des activités économiques sur le territoire national.

§1 – Le budget comme vecteur du développement économique

Parmi les procédés généraux d'impulsion du développement économique, le budget restait majeur dans la mesure où c'est par lui que les autres procédés (aménagement du territoire, planification) allaient être activés. Il ne possède toutefois pas par lui même les éléments d'appartenance à l'action économique territoriale. C'est un outil stratégique au service de la politique économique nationale (A) et rendu actif par des leviers juridiques (B).

A – Un outil au service de la politique économique de l'Etat

Le budget est depuis toujours le bras financier de la politique économique du Gouvernement. C'est l'instrument privilégié des politiques keynésiennes de relance économique et de soutien à l'emploi⁷. En effet, les dépenses publiques ont des effets propulsifs sur l'économie

⁵ « L'objet essentiel de l'économie globale étant en définitive le passage d'une société économique spontanée à une société économique rationalisée, sa réalisation suppose et amplifie les tendances à l'utilisation systématique du droit aux fins de la société politique. » : MASPETIOL, Roland, Les techniques juridiques de l'économie globale, *art. cit.* p. 133.

⁶ MASPETIOL, Roland, Brèves réflexions sur la règle de droit en tant qu'obstacle ou stimulant du développement économique et social, *Archives de Philosophie du Droit*, tome XIV, 1969, pp. 321-334.

⁷ Le budget est un stimulateur de la consommation, des investissements et ainsi du taux de croissance. Le budget de l'Etat représente environ 20% du produit intérieur brut des pays occidentaux mais la dépense publique en général (ensemble des acteurs publics), plus de la moitié du P.I.B. Voir, KEYNES, John Maynard, *Théorie générale de*

au service de la régulation économique⁸. Le budget a été longtemps l'instrument privilégié de l'exécution du Plan de la Nation par le financement des investissements de l'Etat malgré les difficultés inhérentes au principe de l'annualité budgétaire. Les actions prospectives du Plan (programmes d'équipement dans des secteurs clés de l'économie comme la défense, les télécommunications, l'agriculture ou encore l'éducation nationale) étaient souvent pluriannuelles et leur réalisation se heurtait au cadre annuel de la comptabilité publique⁹. Pour contourner ces difficultés, des procédures d'engagements budgétaires pluriannuels ont été élaborées. Les lois de finances prévoient (aujourd'hui encore) des crédits d'engagements pluriannuels. Les plans approuvés par le Parlement peuvent engager l'Etat dans les seules limites autorisées par des autorisations de programme¹⁰. Il existe aussi des lois de programme. De nature déclaratives, celles-ci « déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat » selon l'article 34 de la Constitution. Les autorisations de programme peuvent être regroupées dans ces lois de programmes.

Dans les années soixante-dix, d'importantes recherches furent menées pour améliorer l'impact économique du budget. Des techniques venues des Etats-Unis¹¹ étaient destinées à capter l'information et rendre plus intelligible la prévision budgétaire. Adaptées à la France, la méthode de la rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.) a été l'illustration la plus technocratique des instruments budgétaires.

B – Les leviers juridiques de la politique budgétaire

La loi de finances est le texte fondamental qui met en marche la politique budgétaire (1). Ensuite, les crédits abondent des fonds de développement gérés par l'Etat (2).

1 – La loi de finances

La loi de finances annuelle prend une importance toute particulière dans l'instauration de prescriptions budgétaires. Avant d'être une loi, il s'agit d'un projet de loi élaboré dans la discrétion par l'administration centrale chargée du budget¹². Une fois votée, elle devient un instrument de la conduite de la politique économique. Les subventions, les garanties de l'Etat, les

l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, op. cit., p. 149 et SPINDLER, Jacques, L'évolution des conceptions théoriques et des instruments de la politique budgétaire, *R.F.F.P.*, 1994, n°46, pp. 29-39.

⁸ FITOUSSI, Jean-Paul, Politique budgétaire et régulation de l'activité économique : un sujet controversé, *R.F.F.P.*, 1994, n°46, pp. 41-49.

⁹ DE LAUBADERE, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. 3, vol. 2, *op. cit.*, pp. 582-583.

¹⁰ Art. 1-6° de l'ordonnance n°59-2 du 2 janv. 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (*J.O.* 3 janv.).

¹¹ Planning, Programming, Budgeting System (P.P.B.S.).

¹² BASLE, Maurice, *Le budget de l'Etat*, Ed. La Découverte, Coll. Repères, 1989, 128 p. ; CIEUTAT, Bernard, La préparation du budget : pour clarifier les règles du jeu, *R.F.F.P.*, 1994, n°46, pp. 153-155.

prêts de l'Etat, les apports en capitaux, sont financés par le budget de l'Etat¹³ quelle que soit leur provenance. Selon l'article 34 de la Constitution de 1958 : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Ces lois prévoient et autorisent, pour une année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat¹⁴.

Les crédits votés par le Parlement alimentent les options fondamentales prises par le Gouvernement dans le cadre de la politique économique. Ils permettent aussi indirectement, de favoriser la politique économique et sociale des collectivités locales par les subventions et les dotations versées par l'Etat. Le ministre ou le secrétaire d'Etat délégué au budget et la direction du budget au sein du ministère de l'économie et des finances ont en charge la préparation du budget. Ils sont assistés en cela par la Commission des comptes et des budgets économiques de la Nation qui établit les comptes et les chapitres budgétaires dans un rapport mis à disposition des ministres et des parlementaires lors de la discussion du projet de loi de finances.

2 – L'activation de fonds financiers au service d'opérations de développement économique

Certaines aides de l'Etat, telles celles du fonds national d'aménagement du territoire (F.N.A.T.) créé par l'article 4 de la loi du 8 août 1950 ou celles du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) créé par l'article 8 du décret du 14 février 1963, étaient financées directement à partir du budget général de l'Etat et faisaient l'objet d'une inscription à un chapitre budgétaire déterminé¹⁵. Leurs crédits étaient utilisés après décision du comité interministériel à l'aménagement du territoire (C.I.A.T.).

Par ailleurs, d'autres aides émanaient de comptes spéciaux du Trésor. Ceux-ci faisaient l'objet d'une autorisation globale au titre de leurs différents démembrements¹⁶. Selon l'article 23 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, « ils retracent les opérations de recettes et dépenses relatives à

¹³ FROMONT, Michel, Aides économiques de l'Etat, *J.-Cl., adm., Fascicule 257*. n°55 à 57.

¹⁴ Art. 2 de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959. La loi de finances arrête les grandes masses du budget puis des décrets répartissent les crédits selon leur affectation.

¹⁵ Aujourd'hui, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (ayant succédé au F.I.A.T.) constitue toujours un chapitre du budget du Premier ministre. D'autres fonds budgétaires spécialisés font l'objet de chapitres de la loi de finances pour l'aide d'un secteur professionnel particulier comme le fonds d'intervention et d'organisation du marché des produits de la pêche maritime, le fonds national de développement des entreprises, le fonds de gestion de l'espace rural, le fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme etc. Cf. FROMONT, Michel, Aides économiques de l'Etat, *art. cit.* n°56.

¹⁶ S'il n'y a plus aujourd'hui de compte spécial du Trésor pour les opérations du Plan, il en existe pour d'autres besoins (36 dans la loi de finances pour 2000 *J.O.* 31 déc. 2000, p. 19967, divisés en comptes de prêts, en comptes d'avance du trésor, en comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, en comptes d'opération monétaire, en comptes de commerce, en comptes d'affectation spéciale : fonds de développement économique et social, fonds d'aménagement de l'Ile-de-France, fonds forestier national, soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels, fonds de soutien aux hydrocarbures, fonds national des livres etc.).

un même type d'activité dans des conditions distinctes de celles du budget général »¹⁷. Les opérations financées par ces comptes (prêts, garanties etc.) sont de caractère individuel et ne peuvent être connues précisément à l'avance. Il ne peut donc être prévu des crédits budgétaires détaillés et le Parlement ne peut qu'habiliter le Gouvernement à procéder à l'utilisation de ces fonds dans une certaine limite de crédits. L'affectation des crédits pour ces comptes spéciaux révèle le pouvoir discrétionnaire de l'administration. De telles pratiques ont pourtant été admises par le Conseil constitutionnel par une décision de 1976¹⁸. Parmi les comptes spéciaux du Trésor, le fonds de développement économique et social (F.D.E.S.), créé en 1955, représentait la véritable banque du Plan¹⁹.

Après le budget, l'Etat entretenait également son pouvoir grâce à la planification de l'économie dans le temps.

§2 – La planification dans le temps : le Plan de la Nation

Le rôle d'orientation de l'activité économique attribué au plan de l'économie française a été important jusqu'à la fin des années soixante-dix avant de décliner sous les effets de la crise économique. La planification était une mesure générale appropriée au dirigisme²⁰. Elle tentait, à ce titre, de canaliser le capitalisme en devenant un instrument d'ordre, d'éducation et de progrès²¹. Pierre Massé, grand penseur du Plan, estimait que l'une des légitimations de la planification provenait de « l'inaptitude du marché à orienter correctement les décisions des entreprises lorsqu'elles ont à faire face à une avenir lointain et incertain »²². Le Plan, réducteur d'incertitudes et instrument de lutte contre le désordre devait rassurer les agents économiques en éclairant l'avenir et en donnant une réponse inéluctable aux problèmes économiques rencontrés par la société française²³.

¹⁷ DELVOLLE, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit. p. 370.

¹⁸ Décision n°76-73 DC, 28 décembre 1976, *Rec.* p. 41.

¹⁹ Le F.D.E.S. a été créé par l'art. 1^{er} du décret n°55-875 du 30 juin 1955 (*J.O.* du 2 juill. 1955) en remplacement du fonds de modernisation et d'équipement créé en 1948 pour répartir les crédits du plan Marshall. C'était un compte de prêts qui, selon l'art. 29 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 « retrace les prêts d'une durée supérieure à 4 ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet... » Sur le F.D.E.S, cf. infra p. 73, p. 128, p. 155.

²⁰ RIPERT, Georges, *Aspect juridique du capitalisme moderne*, op. cit. p. 216.

²¹ QUINET, Emile, TOUZERY, Lucien, *Le plan français. Mythe ou nécessité ?*, Paris, Economica, 1986, 300 p ; QUINET, Emile, *La planification française*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, n°2532, 1990, 127 p.

²² MASSE, Pierre, *Le plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard, coll. Idées, 1965, 250 p. (*cit.* p. 168).

²³ L'intervention de l'Etat a pour vocation de lutter contre les insuffisances économiques, contre la stagnation économique, la guerre, les crises et contre le désordre. Cf. BAUCHET, Pierre, *L'expérience française de la planification*, coll. Esprit, Seuil, 1958, 237 p., rééd. modif. par le même auteur, *La planification française, 15 ans d'expérience*, Seuil, 1962, 347 p.

Prévoir l'avenir, c'est aussi l'anticiper. A ce titre, « la société française accepte les faits mais non les fatalités » pensait-on à l'époque²⁴. En opérant un traitement rationnel de l'économie, le Plan était un guide pour une « aventure calculée »²⁵. Les vertus prophétiques qu'on lui prêtait ont été fortement diffusées par la culture administrative qui l'avait en charge. Il « associe une image de ce que sera le futur, une image de demain, à une volonté qui est très actuelle de nos gouvernements »²⁶. C'était l'outil de réalisation d'un véritable projet de société même s'il a bénéficié d'une faible reconnaissance constitutionnelle (A). Son originalité tenait au fait que tout en ayant une faible juridicité, il engendrait d'importants effets d'entraînement de l'économie (B).

A – La planification au regard du droit constitutionnel

C'est le décret du 3 janvier 1946 qui a prévu pour la première fois en France, l'élaboration d'un plan de modernisation et d'équipement²⁷. La Constitution de la IV^{ème} République a assuré à la planification une présence en son article 25²⁸. Mais, la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas intégré la planification. Il y est tout de même fait timidement allusion à l'article 70, indirectement, lorsqu'il est prévu que « tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique et social » doit être soumis pour avis au Conseil économique et social.

Le Plan a cependant reçu une confirmation législative tardive avec la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification²⁹. Le recours dirigé contre cette loi devant le Conseil constitutionnel donna l'occasion à ce dernier d'affirmer que la planification n'était en rien contraire à la Constitution et ce, notamment en référence aux matières réservées à la loi selon l'article 34 de la Constitution : « Considérant que, si les termes de plan ou de planification ne figurent pas à l'article 34 de la Constitution dans l'énonciation des matières réservées à la loi, il n'en demeure pas moins que, par son objet même, le contenu d'un plan national pluriannuel touche à des matières réservées à la loi ; (...) »³⁰.

²⁴ MASSE, Pierre, *Le plan ou l'anti-hasard*, op. cit., p. 151.

²⁵ MASSE, Pierre, *Le plan ou l'anti-hasard*, ibidem, p. 9.

²⁶ BURDEAU, Georges, Le plan comme un mythe, in *La Planification comme processus de décision*, Cahiers de la F.N.S.P., n°140, 1965, op. cit., pp. 35-48 (cit., p. 36).

²⁷ Ce premier plan est appelé « Plan Monnet » : BUQUET, Léon, *Le Plan Monnet*, D., Chron VIII, 1947, pp. 29-32.

²⁸ Dans son article 25, la Constitution du 27 octobre 1946 édicte que le Conseil économique est consulté sur « l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ».

²⁹ J.O. du 30 juillet 1982.

³⁰ Décision 82-142 DC, 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification*, Rec. p. 52, R.D.P., 1983, p. 333, Chron. FAVOREU. Le texte de la loi du 29 juillet 1982 n'avait pas été seulement attaqué sur les bases de l'irrecevabilité à l'article 34 de la Constitution. Le texte de loi a été jugé également conforme aux articles 39 et 44 (relatifs à l'initiative des lois et aux amendements), art. 52 (négociation et ratification des traités par le président de la République), art. 20 et 21 (pouvoirs propres du Gouvernement), art. 48 (fixation de l'ordre du jour des assemblées) et art. 74 (organisation des territoires d'outre mer) de la Constitution.

La nature juridique du Plan a fait l'objet de nombreuses controverses doctrinales quant à savoir s'il appartenait au domaine des actes juridiques et quels en étaient ses effets. En apparence, il revêtait la forme d'un document sans valeur obligatoire (1). Pourtant, acte « hors norme », le Plan développait un effet d'entraînement sur les agents économiques grâce à la place culturelle prépondérante de l'Etat dans la société (2). C'était une autre forme de commandement que la loi.

1 – Un document en apparence sans valeur obligatoire

Le plan de développement économique et social était un document de programmation sans valeur obligatoire en droit. Pour Jean Rivero : « Au point de vue du droit positif, le plan Monnet élaboré en dehors de toute considération juridique, apparaît comme un acte purement technique et sans aucune force obligatoire »³¹. Gérard Farjat estimait quant à lui, qu'il existait un droit de la planification alors que le Plan n'était pas un acte juridique³². Il s'agissait alors d'une déclaration d'intention ou d'un acte politique plus que d'un acte juridique qui liait l'administration³³. La doctrine de l'administration a également diffusé cette idée afin de limiter l'implication de l'Etat dans la société aux yeux des agents économiques.

L'absence d'impératifs permettait en théorie du moins, d'exonérer les destinataires du Plan d'éventuelles sanctions en cas de manquement aux prescriptions. Il n'y avait pas de recours pour faire sanctionner par un juge, la violation des dispositions du Plan. Cela signifie au premier abord, que c'était un document de travail de nature politique adopté par un gouvernement et qui pouvait être abandonné par un autre³⁴. Ce manque d'autorité juridique plaçait alors le Plan en dehors de l'ordonnancement juridique tel un « simple fait »³⁵.

La planification économique est toujours apparue comme une attribution exclusive du pouvoir exécutif qui a longtemps tenu à en conserver seul, la maîtrise. Elle était aussi caractérisée par une certaine opacité procédurière. A la différence des plans de l'ancienne Union Soviétique, le plan français est « adopté » par le Gouvernement mais n'était pas, dans ces premières

³¹ RIVERO, Jean, *Le Plan Monnet et le Droit*, D., Chron. XXXIII, 1947, pp. 129-132.

³² FARJAT, Gérard, *Droit économique*, op. cit., p. 137.

³³ Et ce même si le Plan est voté par le Parlement ou adapté à mi-parcours : VOISSET, Michèle, *Les programmes d'action prioritaire du Plan, une occasion manquée ?*, A.J.D.A., 12/1980, pp. 627-631.

³⁴ RIVERO, Jean, *Le Plan Monnet et le Droit*, art. cit.

³⁵ QUERMONNE, Jean-Louis, *Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnancement juridique* in *La Planification comme processus de décision*, Colloque de Grenoble – 2 au 4 mai 1963, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques n°140, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1965, pp. 95-120.

représentations³⁶, voté par le Parlement, ce qui lui ôtait la force législative et traduisait bien cette compétence discrétionnaire du Gouvernement. Il n'avait pas l'aspect impératif des obligations rigoureuses du plan soviétique³⁷. En outre, à l'origine de la planification, le Conseil économique et social ne fut pas consulté pour l'établissement du Plan, et ce, en dépit de l'obligation énoncée à l'article 25 de la Constitution du 27 octobre 1946, ce qui fit dire à Jean Rivero que le Plan « était frappé d'un vice radical d'inconstitutionnalité »³⁸. Cette supériorité gouvernementale pouvait s'expliquer par le fait qu'il est, en général, difficile d'amender un instrument de politique économique et sociale de caractère subjectif et représentant l'élément axial d'une politique de l'Etat. De surcroît, la versatilité de l'économie rendait impossible l'enfermement des objectifs politiques dans la rigueur des actes juridiques. Ainsi à l'origine, la vertu stabilisatrice de la loi semblait en inadéquation avec la souplesse exigée par la planification. Cette emprise du pouvoir exécutif sur la puissance législative été perçue comme un signal de déclin du droit³⁹.

La planification exerçait néanmoins des effets sur l'ordonnancement juridique. Un auteur avait décelé un effet de désagrégation de l'ordonnancement juridique comme le Plan bouleversait la hiérarchie des textes et malménait la légalité même de leur adoption⁴⁰. Aussi, Jean Rivero, finit par admettre l'influence du Plan sur l'ordre juridique et sa qualité d'acte juridique particulier⁴¹.

2 – Un acte « hors norme »

La planification française n'était pas impérative. Cependant, elle n'était pas inactive. Elle représentait un moyen de provoquer des comportements. C'est pourquoi il est impossible de

³⁶ Les I^{er} et III^{ème} Plans ne furent pas présentés au Parlement. Le second lui fut présenté en cours d'exécution. Le Parlement n'était consulté, ni lors de la phase d'élaboration puisque c'est le Conseil du Plan qui se chargeait de préparer le projet, ni lors du vote ou pour ratifier le document. Pourtant, c'est bien lui qui votait les crédits nécessaires à la mise en œuvre des actions prévues par le Plan. En ne votant que les crédits, les parlementaires avaient le sentiment de se faire « forcer la main » à partir du moment où, s'ils votaient pour les crédits, ils en approuvaient aussi l'affectation voulue par le Gouvernement et dont ils n'avaient aucun droit de regard. Progressivement, devant les doléances des parlementaires, le Plan fut systématiquement présenté au Parlement, lors du débat d'orientation au moment de son établissement puis lors du vote. Le Plan n'était pourtant pas du domaine de la loi, donc de la compétence du Parlement, au sens de l'article 34 de la Constitution. La décision du Conseil constitutionnel (n°82-142 DC 27 juillet 1982 *déjà citée*) donna l'occasion de préciser les conditions d'intervention du Parlement dans la procédure d'élaboration du Plan. Voir BAUCHET, Pierre, *La planification française, quinze années d'expérience*, op. cit., p. 131 ; GOGUEL, François, Le Plan et le Parlement, in *La Planification comme processus de décision*, Cahiers de la F.N.S.P. n°140, op. cit., pp. 91-92 ; RIVERO, Jean, Le Plan Monnet : le problème juridique, *Droit social fascicule XXXVI*, 1950, pp. 11-17.

³⁷ Le plan soviétique était le fruit d'une élaboration rigoureuse faisant intervenir tous les rouages de la société économique. Il était, au final, approuvé par le Soviet suprême, ce qui lui conférait un caractère obligatoire.

³⁸ RIVERO, J., Le Plan Monnet et le Droit, *art. cit.* p. 132.

³⁹ RIPERT, Georges, *Le déclin du droit*, Paris, Paris, L.G.D.J., 1949, p. 8.

⁴⁰ QUERMONE, J.-L., Les effets de la planification, *art. cit.*, p.112 et ss. Passer outre le Parlement alors que le Plan engage des crédits publics, paraissait antidémocratique et symbolique d'un déclin du droit.

⁴¹ RIVERO, Jean, Le Plan et le droit, in *La Planification comme processus de décision*, Cahiers de la F.N.S.P., n°140, op. cit. pp. 121-127. L'auteur, revenant sur ces prises de position dans ses articles de 1947 et 1950 précédemment cités, finit par « réconcilier le Plan avec le droit ».

dénier au Plan tout rapport avec le droit. Du reste, même contenant des dispositions intentionnelles ou vagues, cela n'exclut pas *a priori* de les assimiler à des textes juridiques⁴². Pour André de Laubadère, à propos des règles du Plan : « leur visage inhabituel ne constitue pas une raison suffisante de leur contester a priori une place dans le monde du droit »⁴³. Un document prévoyant et orientant l'économie d'une Nation n'a pu demeurer sans effets juridiques sans quoi il n'aurait pu prendre une part aussi importante dans la vie politique nationale. Comme l'a écrit Paul-Marie Gaudemet, « le Plan doit être réalisé, faute de quoi il ne serait qu'un simple jeu d'intellectuels »⁴⁴. Il a donc fallu trouver des méthodes permettant d'en assurer la réalisation sans que les agents économiques ressentent la perte d'une partie de leur liberté économique. Le Plan a alors résulté d'un subtil équilibre entre le socialisme autoritaire et le libre jeu du marché.

Le Plan répondait d'une certaine manière à la définition de l'acte juridique. Par acte juridique, il faut entendre tout acte qui introduit une règle dans l'ordre juridique et qui vise à produire des effets de droit. Le Plan était en fait un acte juridique d'un genre nouveau et en dehors des catégories juridiques classiques, législatives ou contractuelles. Mais, ce n'était pas un acte législatif ordinaire. Sa force juridique ne provenait pas d'une force législative puisqu'en ce cas, il aurait été impératif. Hormis les débuts de la planification, le Parlement approuvait le Plan par une loi ordinaire. Cette approbation aurait dû faire taire les controverses en conférant la force législative au Plan. Mais, d'une part, le Parlement ne faisait qu'adopter un document préparé et conçu entièrement par les services de l'Etat de façon à engager les crédits relatifs à son exécution, ce qui restreignait la portée d'acte législatif, et d'autre part, les faits ont montré que le Gouvernement a souvent cherché à s'éloigner des dispositions initiales du Plan afin de garder une marge de manœuvre dans le guidage de l'économie. Le vote du Plan par le Parlement ne préjugait en rien de son exécution.

Le Plan n'a jamais constitué une obligation juridique stricte et le Gouvernement n'a jamais été tenu de l'exécuter comme il est tenu d'exécuter une loi. Bien qu'approuvé par le Parlement, le Plan n'a eu ni la symbolique, ni l'effectivité que l'on réserve habituellement à la loi. La loi « portant approbation du plan » ne semblait pas être de la même catégorie juridique que la loi dont le domaine est décrit à l'article 34 de la Constitution de 1958. Ce caractère faisait du Plan un acte juridique *sui generis* dans l'ordonnement juridique. En outre, ce n'était ni un

⁴² MIAILLE, Michel, De la nature du Plan. A propos de la réforme de la planification, *Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, op. cit. Tome 2, 1984, pp. 489-503 (voir spéc. p. 492).

⁴³ DE LAUBADERE, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. 3, vol. 2, op. cit. p. 564. C'est aussi l'avis de GOGUEL, François, Le Plan et le Parlement, in *La planification comme processus de décision*, op. cit.

⁴⁴ GAUDEMET, Paul-Marie, La planification économique et les transformations du droit public français, *Mélanges W.J. Gandshof Van Der Meersch*, Tome troisième, *Droit public belge et étranger*, Bruxelles, Ed. Bruylant et Paris, L.G.D.J., 1972, pp. 493-508.

pacte entre l'Etat et la Nation en raison du rôle écrasant de l'Etat dans sa réalisation et du peu de concertation avec les agents économiques, ni un contrat puisque les agents économiques demeuraient théoriquement libres après l'adoption du Plan.

En réalité, la valeur juridique du Plan était tirée du consensus que celui-ci incarnait⁴⁵. Le Plan était susceptible d'entraîner des effets sur l'activité économique par les prescriptions qu'il énonçait à condition d'entraîner l'adhésion des agents économiques. Or, en période d'économie dirigée, la place de l'Etat dans l'économie était telle que c'est un consensus par défaut qui était imposé par l'Etat. Le Plan prenait de la force juridique uniquement par le fait de l'écrasante prépondérance de l'Etat. Le jeu d'influence de l'Etat sur les rouages de la société a permis de concilier souplesse et contrainte, incitation et entraînement, sans quoi puisqu'il s'agit d'un programme, le Plan n'aurait jamais eu assez de force pour être respecté.

Du point de vue formel, le Plan se composait d'une partie descriptive, informative, indicative de l'état économique du pays et d'une partie plus qualitative, plus précise des actions à entreprendre. Acte programme, il revêtait plus l'apparence d'une annexe de projet de loi que d'un texte législatif dont le vote peut se faire article par article. L'éloignement des formes classiques de l'acte juridique a pu ainsi laisser penser qu'il ne s'agissait pas d'un acte juridique. Pourtant, les dispositions précises, les prescriptions contenues dans cet acte, étaient bien la manifestation de règles juridiques à part entière. Les prescriptions s'efforçaient d'infléchir les comportements dans le sens qui paraissait le plus conforme aux intérêts de la collectivité⁴⁶. Le Plan a été un instrument de création du droit qui a un temps espéré éclipser la loi. Cette valeur normative confirmait sa qualité d'acte juridique.

Georges Burdeau estimait que « ce n'est pas par la loi que le groupe tend à assumer son destin ; c'est par le Plan »⁴⁷. Il n'y eut pas dans le Plan la valeur du commandement comme dans la loi et pourtant la collectivité y consentait puisqu'« elle obéit à son dynamisme interne »⁴⁸. Le Plan tirait son autorité des faits qui se produisent dans l'avenir. Il anticipait et imaginait. Il était souple alors que la loi est rigide. « Produit de la prospection, il nous fait vivre à crédit, alors que la loi, fruit d'une introspection sociale insatisfaite, nous oblige à vivre de nos réserves »⁴⁹. Il

⁴⁵ Plutôt que de s'attarder sur ses effets juridiques, la doctrine sociologique c'est interrogée sur le rôle de la planification. FRIEDBERG, Erhard, *Insaisissable planification. Réflexion à propos de quelques études sur la planification française*, *Revue Française de Sociologie*, 1975, suppl., pp. 605-623.

⁴⁶ JACQUOT, Henri, *Sur la nature juridique des plans français*, *Droit social*, n°6-juin 1969, pp. 361-377. (spéc. p. 361). Voir aussi la thèse de l'auteur, JACQUOT, Henri, *Le statut juridique des plans français*, LGDJ, 1973, 246 p.

⁴⁷ BURDEAU, Georges, *Le déclin de la loi*, *Archives de Philosophie du Droit*, tome VIII, 1963, pp. 35-41.

⁴⁸ BURDEAU, Georges, *Le déclin de la loi*, *Ibidem*, p. 41.

⁴⁹ BURDEAU, Georges, *Le déclin de la loi*, *Ibidem*, p. 40.

fascinait la doctrine juridique par sa subtile technique de commandement : « si le Plan s'intègre si naturellement à l'univers mental des hommes d'aujourd'hui c'est parce qu'il est une traite fondée sur une hypothèse ; si la loi en est exclue c'est parce qu'elle est une assurance gagée sur une certitude »⁵⁰.

Si l'obligation de résultat n'était pas exigée, l'incitation à « agir au mieux » restait présente dans le Plan. Selon André Hauriou, le Plan ne donnait naissance qu'à des obligations de comportement⁵¹. Il faut distinguer les obligations en faveur de l'administration des obligations en faveur des activités économiques. Concernant les administrations, les services et les entreprises publics, il apparaît évident qu'il s'agissait d'une obligation de respect s'apparentant à un devoir disciplinaire. Cela constituait bien d'un engagement de l'Etat. En ratifiant le Plan, celui-ci s'engageait à en exécuter la part qui lui revenait dans le secteur public. Pour les autres acteurs économiques, ce document était un acte non consenti et son respect consistait, au mieux, en un devoir moral. Dépourvu de commandement, il exerçait seulement des effets sur ceux qui s'engageaient à le respecter⁵². « Doté d'une valeur supra-législative, il engage toute la Nation et le Parlement lui-même ; mais sa nature est particulièrement souple puisqu'il est soumis aux fluctuations de la conjoncture économique, ne comporte pas de sanctions juridiques mais uniquement des sanctions d'ordre politique et constitue pour les particuliers moins une obligation qu'un appel »⁵³.

Cependant, comme le Plan était un acte collectif, il produisait quand même des effets sur une pluralité de personnes. En orientant la politique économique du Gouvernement, il inspirait directement de nombreuses lois et actes réglementaires et tout un ensemble de procédures d'exécution au sein de l'administration⁵⁴. Des effets juridiques se propageaient en cascade sur l'ordonnancement juridique. Les actes de l'administration ne pouvaient être élaborés et appliqués dans son ignorance. Il en constituait la matrice de référence. Les tentatives de régionalisation du Plan illustraient aussi cette idée de propagation des effets. Le V^{ème} Plan avait inventé des applications géographiques ou des tranches régionales d'exécution du plan national, mais qui ne

⁵⁰ BURDEAU, Georges, Le déclin de la loi, *Ibid*, p. 40.

⁵¹ HAURIOU, André, Droit administratif de l'aléatoire, in *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas*, Paris, L.G.D.J., 1970, pp. 197-225. En s'emparant du domaine économique, le droit administratif s'élargit et s'ajoutent, à partir des années cinquante, aux encadrements juridiques des domaines administratifs déterminés, des encadrements juridiques de l'aléatoire dont la planification en est un parfait exemple.

⁵² HAURIOU, Droit administratif de l'aléatoire, *art. cit.* p. 214.

⁵³ GAUDEMET, Paul-Marie, La planification économique et les transformations du droit public français, *art. cit.*, p. 499.

⁵⁴ CHAPAL, Philippe, Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère « prospectif », *A.J.D.A.*, juin 1968, pp. 323-334.

s'appliquaient qu'aux investissements publics⁵⁵. De même, en droit de l'urbanisme, la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967⁵⁶ instaura des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme servant de cadre de référence à l'élaboration d'autres documents administratifs réglementaires tels les plans d'occupation des sols opposables aux tiers. Le schéma directeur devait respecter les orientations prospectives du plan national. Les collectivités locales avaient ainsi l'obligation de respecter les orientations du Plan.

On le comprend bien, le Plan était un document d'une importance considérable pour la direction de l'économie française avant que, petit à petit, divers facteurs ne lui ôtent sa raison d'être. Observons à présent l'intérêt qu'a représenté pour l'Etat, la planification de l'espace national.

§ 3 – La planification de l'espace par l'aménagement du territoire et l'utilisation du droit de l'urbanisme

En économie dirigée, la politique de l'aménagement du territoire mettait en œuvre une dynamique générale d'orientation des activités économiques (A). De son côté, le droit de l'urbanisme pouvait être considéré, bien que ce ne soit pas sa fonction première, comme un procédé étatique au service de la localisation des activités économiques (B).

A – L'orientation des activités économiques par l'aménagement du territoire⁵⁷

En soi, l'aménagement du territoire n'est pas une préoccupation nouvelle au sens où le territoire a toujours fait l'objet d'une organisation (villes nouvelles, routes, défrichement agricole). Par contre, le terme d'aménagement du territoire et la structuration d'une véritable politique ne sont apparus qu'au XX^{ème} siècle.

L'âge d'or de l'aménagement du territoire en France coïncide avec la période d'économie dirigée⁵⁸. L'hypertrophie démesurée de la région parisienne stigmatisée par l'expression « Paris et le désert français »⁵⁹ et de quelques autres centres industriels comme le Pas-de-Calais ou les

⁵⁵ HOURTICQ, Jean, La régionalisation du V^{ème} Plan, *Rev. adm.*, n°104, 1965, pp. 195-198.

⁵⁶ Loi n°67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967, (*J.O.* du 3 janv. 1968, p. 3).

⁵⁷ Les dispositions législatives ou réglementaires concernant l'aménagement du territoire sont très nombreuses et éparées. L'ouvrage de MADIOT, Yves, *L'aménagement du territoire, Recueil de textes commentés*, Litec, 1986, 894 p. est alors utile pour une étude historique des textes de l'aménagement du territoire.

⁵⁸ Caractérisé par l'appellation « politique 60 » : GUICHARD, Olivier, *Aménager le territoire*, Paris, Laffont-Gonthier, 1965, 246 p. Sur l'émergence de cette politique : MADIOT, Yves, *L'aménagement du territoire*, 2ème ed., Paris, Masson, 1993, 221 p., RANDET, Pierre, *L'aménagement du territoire, Genèse et étapes d'un grand dessein*, Paris, La documentation Française, 1996, 147 p.

⁵⁹ Titre de l'ouvrage de Jean-François GRAVIER, *Le Portulan*, Paris, 1947, Flammarion, réed. en 1972, 284 p.

Bouches-du-Rhône par rapport au reste du territoire national, sont à l'origine de la réflexion française d'aménagement du territoire⁶⁰. Partant du constat que les inégalités constatées entre les régions françaises (culturelles, économiques, financières, etc.)⁶¹ nuisent à l'économie globale du pays, l'organisation de la solidarité nationale par une meilleure répartition des activités est devenue nécessaire (1). L'effort va être concentré sur les implantations d'activités en province puisque la capitale concentre les pouvoirs et accumule les activités de direction⁶². L'Etat a pour principe de conduire seul la politique d'aménagement du territoire. Ce pouvoir discrétionnaire explique la difficile harmonie du droit avec l'aménagement du territoire (2).

1 – La nécessité de mieux répartir les activités économiques sur le territoire

La localisation des activités économiques est un des fondements de l'aménagement du territoire (a). Pour ce faire, l'Etat se servait de procédés directs de localisation des activités (b) puis indirects, c'est à dire l'action sur l'environnement des entreprises (c).

a – Localiser les activités est un fondement de l'aménagement du territoire

L'idée qu'a concrétisé l'aménagement du territoire, selon Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac, est que « pour faire face aux difficultés engendrées par les mutations économiques et plutôt que de geler l'évolution des structures, il est préférable de laisser cette évolution se poursuivre tout en apportant aux villes et aux régions qui en supportent le contrecoup des activités nouvelles »⁶³. L'ensemble des actions publiques engagées sur la base de cette définition intéresse la localisation des activités économiques sur le territoire national.

Il faut assurer, par une démarche volontariste, un équilibre général de l'expansion économique en France mais surtout réaliser l'équilibre de l'emploi sur le territoire⁶⁴. L'aménagement du territoire corrige le marché dans le sens d'une réduction des inégalités entre les régions riches et les régions défavorisées. Il diffuse des valeurs de solidarités territoriales au service d'une ambition : « donner un surcroît de sens collectif »⁶⁵ à la société. Le développement

⁶⁰ Le monde urbain, *Les Cahiers Français* n° 203, 1981, pp. 34-37, notice 1 par BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline.

⁶¹ En 1962, Paris concentrait 60% de l'industrie automobile, 60% de l'industrie aéronautique, 50% des industries mécaniques et pharmaceutiques, 40% des professions libérales et des cadres supérieurs, les 2/3 des chercheurs etc. Voir, MONOD, Jérôme, DE CASTELBAJAC, Philippe, *L'aménagement du territoire*, P.U.F., Que-sais-je n°987, 1^{ère} ed. 1971, p. 33.

⁶² LEDOIT, André, Mesures de décentralisation applicables à la région parisienne, *A.J.P.I.*, 1966, pp. 11-22.

⁶³ MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, De, Philippe, *L'aménagement du territoire*, op. cit., 1^{ère} ed., 1971, p. 10.

⁶⁴ Tel est l'objectif (toujours actuel) des Comité interministériels à l'aménagement du territoire. Cf. par exemple, Equilibrer l'emploi sur le territoire, *La lettre de la D.A.T.A.R.*, octobre 1994, n°153.

⁶⁵ Pour une autre définition de l'objet de l'aménagement du territoire, CALAME, Pierre, *Un territoire pour l'homme*, Ed. de l'Aube, 1994, 92 p. et spéc. pp. 8-9 : l'aménagement du territoire vise à « donner un surcroît de sens

économique doit être ajusté entre les régions. L'aménagement du territoire est apparu comme « la manière la moins coûteuse et la plus humaine de régler les problèmes de l'emploi et d'apporter une contribution positive à la croissance des Etats »⁶⁶.

b - La localisation directe des activités économiques par la décentralisation industrielle

Les premières mesures facilitant la décentralisation datent du régime de Vichy⁶⁷. Ensuite, dès 1945 une mission de décentralisation industrielle du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme fut instaurée avec pour objet d'assister dans les régions, les reconstructions d'entreprises sinistrées par la guerre. Alors qu'émergeait progressivement l'administration de l'aménagement du territoire, se mettait en place une politique de décentralisation industrielle au détriment de la région parisienne menée notamment sous l'impulsion d'Eugène Claudius-Petit, ministre de la reconstruction. Afin de disperser le tissu industriel sur l'ensemble du territoire national, la décentralisation des activités prend deux formes : soit la délocalisation complète d'une entreprise et de ses salariés, soit l'expansion décentralisée, c'est à dire que les établissements existants subsistent mais que les créations nouvelles d'usines de la même entreprise se font en province. Il suffisait, pensait-on à l'époque, d'infléchir annuellement les choix d'implantation de quelques centaines d'activités économiques pour changer la géographie industrielle de la France⁶⁸.

C'est à partir de 1947 que les pouvoirs publics tentèrent pour la première fois, de mettre en œuvre la décentralisation industrielle. Cette politique ne connut pas de résultats très probants à l'exception de quelques opérations spectaculaires comme l'installation de la société Gillette à Annecy en 1950. Les objectifs du premier plan de modernisation et d'équipement de 1946, axés sur le renforcement des secteurs de base allaient d'ailleurs à l'encontre des principes de l'aménagement du territoire⁶⁹. Dix ans plus tard, constatant le retard pris par les régions « sous-développées », les gouvernements d'Edgar Faure et de Pierre Mendès-France vont donner à l'Etat les moyens juridiques et financiers de mener sa politique. La politique d'aménagement du territoire devient une composante de la politique économique générale du Gouvernement. Les

collectif (...) formuler les articulations entre différentes échelles d'espace (...) fonder les bases de la solidarité territoriale (...) contribuer à la constitution de milieux dotés d'une capacité d'initiative ».

⁶⁶ MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, De, Philippe, *L'aménagement du territoire*, op. cit., 1^{ère} ed. p. 10.

⁶⁷ En 1941, la loi de finances du 31 mars 1941 avait créé une caisse de compensation en vue de faciliter la décentralisation de l'industrie aéronautique. En 1944, le régime de Vichy produisit plusieurs rapports sur la décongestion des centres industriels menés par une équipe dirigée par Gabriel Dessus et un service de l'aménagement du territoire existait au sein de la délégation générale à l'équipement national.

⁶⁸ LACAZE, Jean-Paul, *Introduction à la planification urbaine. Imprécis d'urbanisme à la française*, op. cit. p. 281.

⁶⁹ LABALLE, Gérard, Evolution de la politique d'aménagement du territoire et d'expansion régionale, *Rev. adm.*, 1963, pp. 556-560.

objectifs du Plan vont être harmonisés avec ceux de l'aménagement du territoire. En 1956, 26 zones critiques sont isolées pour y implanter en priorité des industries.

Pour décentraliser une activité économique sur un territoire où elle ne serait pas allée d'elle-même, l'Etat a recours soit à la technique incitative de l'aide financière (primes, bonifications d'intérêts etc.), soit à la technique coercitive de l'interdiction de s'implanter dans les régions jugées suffisamment pourvues en activités. Ce dernier cas correspond à la décentralisation industrielle « à rebours ». L'Etat décourage l'implantation en région parisienne par l'assujettissement des entreprises à des taxes ou à l'exigence d'obtention d'un agrément⁷⁰. Aussi, pour donner l'exemple et enclencher une dynamique de décentralisation, l'Etat, par une procédure spécifique, décentralisait certaines activités relevant de son autorité⁷¹. C'est alors que de façon autoritaire naquirent des pôles économiques en province comme l'aéronautique et l'aérospatiale dans le Sud-ouest, les télécommunications et l'industrie électronique en Bretagne. Et lorsque l'activité industrielle connaîtra un déclin structurel (les effectifs industriels vont chuter sous l'effet de la crise et des mutations technologiques)⁷², l'aménagement du territoire étendra son action au soutien de l'activité de service.

c – L'action indirecte sur l'environnement des entreprises

Certains aspects de la politique d'aménagement du territoire comme le développement des réseaux de transport ou de communication, l'équipement des villes en établissements d'enseignement supérieur, concourent indirectement à la localisation des activités économiques. Ces équipements participent autant à l'amélioration du niveau de vie des habitants qu'aux conditions de fonctionnement des activités économiques. Au début des années soixante, seule la région parisienne disposait d'un niveau suffisant de services et d'équipements offerts aux entreprises. Les politiques des métropoles d'équilibre (i), des villes moyennes (ii) et de rénovation rurale (iii) vont alors tenter d'accroître l'équipement économique global du territoire.

i – Les métropoles d'équilibre

Cette politique émergea des réflexions françaises sur les disparités régionales et des conceptions allemandes sur les réseaux urbains⁷³. Les « métropoles d'équilibre » étaient au cœur

⁷⁰ Voir infra p. 95 et ss.

⁷¹ Par ex. dès 1955. Décret n°55-883 du 30 juin 1955 (*J.O.* du 2 juillet 1955).

⁷² Ils ne représentent plus que 18% des emplois en 1995 contre 24 % en 1980 : MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, De, Philippe, *L'aménagement du territoire*, 9^{ème} ed. op. cit. p. 49. Deux français sur trois travaillent dans le secteur tertiaire contre moins d'un sur trois au début du siècle : NAJMAN, Vladimir, in *Histoire économique de la France au XX^{ème} siècle*, *Cahiers Français* n° 255 mars-avril 1992, la documentation Française, p. 99.

⁷³ BURGEL, Guy in DUBY, Georges, (sous la dir.), *Histoire de la France urbaine*, tome 5, intitulé *La ville aujourd'hui*, Paris, Seuil, 1985, p. 178 et s.

des réflexions sur relations entre les villes et les campagnes⁷⁴. Les régions de programme instituées en 1955 vont être leur terrain d'expérimentation. La politique des « métropoles d'équilibre » lancée dès 1963 et inscrite au V^{ème} Plan en 1965, visait à contribuer dans un petit nombre de villes influentes de province⁷⁵, à un développement économique susceptible d'entraîner celui de toute une région. Ces pôles de croissance furent conçus comme des outils spatiaux de programmation économique⁷⁶.

La théorie des pôles de croissance a été inventée par l'économiste François Perroux dans les années cinquante. Il s'agit de diffuser la croissance à partir d'espaces dynamiques au profit de régions défavorisées sur le plan économique. De la même manière que Paris rayonne sur la région Ile-de-France et même au-delà, des villes de province vont être sélectionnées pour devenir des « métropoles d'équilibre » pour la région dont elles sont les villes-phares au cœur d'un système productif territorialisé. Il fallait développer leur rôle de commandement régional. La concentration de crédits supplémentaires sur ces villes avait pour objet d'en faire des agglomérations capables d'assumer l'expansion économique de toute la région sur laquelle elles exerçaient une influence économique. Elles devaient être en mesure d'offrir tous les services et les équipements dont les entreprises ont besoin⁷⁷.

L'administration économique de l'Etat s'est aperçue dans les années soixante qu'il ne suffisait pas d'implanter des activités industrielles pour réussir le développement économique d'une région. Il fallait y adjoindre également des activités tertiaires pour faciliter l'enracinement de l'industrie. C'est dans ce but que, par exemple, on a sollicité la création d'universités en province⁷⁸, le transfert de certains services de l'Etat mais aussi tenté de délocaliser des activités tertiaires (sièges sociaux d'entreprises, d'organismes bancaires).

⁷⁴ La question des villes et de la campagne est récurrente en aménagement du territoire. Abordée de deux façons, l'accent est mis, soit sur le développement de pôles urbains censés entraîner un développement de toute une région, soit sur les avantages des zones rurales ou les petites villes, dans un souci de développement local.

⁷⁵ La D.A.T.A.R. a lancé les métropoles d'équilibre en 1963. Le C.I.A.T. du 2 juin 1964 a sélectionné en fonction de critères de poids démographique, d'équipement et de services existants, 8 agglomérations de province d'une ampleur supérieure aux autres : Bordeaux, Lille-Roubaix-Tourcoing, Lyon-St Etienne-Grenoble, Marseille-Aix, Nancy-Metz, Nantes-St Nazaire, Strasbourg, Toulouse. Chacune de ces régions fut dotée d'un Organisme d'Etude d'Aménagement des Aires Métropolitaines (O.R.E.A.M.) chargé au départ d'établir leur schéma directeur.

⁷⁶ WACHTER, Serge, *Etat, décentralisation et territoires*, Paris, Ed. L'Harmattan, 1987, 255 p. (spéc. p. 50).

⁷⁷ Cf. Le monde urbain, *Les Cahiers Français*, n° 203, oct.-déc. 1981, pp. 38-40.

⁷⁸ Avec un succès très relatif. Mais, on a rapidement compris que les universités sont des pôles d'attraction pour les activités économiques en ce qu'elles forment des personnels qualifiés et qu'elles sont susceptibles d'organiser la formation du personnel des entreprises. Les entreprises de haute technologie réclament également la proximité des centres de recherches.

Les métropoles vont être également aidées pour mettre en œuvre une politique d'accueil d'entreprises de haute technologie. Les technopôles ou les parcs scientifiques ne relèvent toutefois pas d'une politique nationale exclusive de la D.A.T.A.R. et de l'aménagement du territoire. Les maîtres d'ouvrages restaient les collectivités territoriales mais l'Etat en contrôlait le droit de l'urbanisme. L'Etat a encouragé de vastes zones industrielles élitistes (les premières réalisations datent de 1969) par le financement des études de faisabilité. Si l'achat des terrains et l'aménagement des sites revenaient aux communes⁷⁹, l'Etat apportait son aide pour le développement d'infrastructures de communication ou la construction d'équipements structurants⁸⁰.

ii – Les villes moyennes

Dans les années soixante-dix, la D.A.T.A.R. va craindre que les métropoles d'équilibre ne créent autour d'elles, des déserts régionaux au motif qu'elles absorberaient la substance économique des régions voisines. La politique des villes moyennes a alors prolongé celle des métropoles de 1972 à 1979. Ces villes moyennes, dont la population est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants, feront l'objet de diverses mesures contractuelles destinées à favoriser leur développement pour qu'elles deviennent à leur tour, des relais du développement régional et non plus de simples villes dortoirs. Là encore, l'objectif était de créer les facteurs susceptibles de favoriser le développement et la localisation des activités économiques.

iii – La politique de rénovation rurale

Entre 1911 et 1990, la population rurale⁸¹ est passée de 55,9 à 26 % de la population totale⁸². En 1945, 1 français sur 2 habitait en ville. A partir de 1982, c'est 3 sur 4 alors que 80% du territoire est rural. Le déclin démographique du milieu rural, la crise du monde agricole a eu pour conséquence la fermeture des activités économiques et le retrait progressif des services

⁷⁹ Sur ce point voir NEMERY, Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Paris, L.G.D.J., Thèse, Bibliothèque de droit public, 1981, p. 236 et ss.

⁸⁰ En France, des cas comme la Z.I.R.S.T. de Meylan ou Sophia-Antipolis près d'Antibes (dans les années 1970) sont l'exemple d'une synergie réussie entre des chercheurs et des industriels depuis près de trente ans. 16 000 personnes y travaillent dans un millier d'entreprises. A l'étranger, aux U.S.A., l'exemple courant est celui de la Silicon Valley basée autour de l'université de Stanford mais il existe de nombreux autres « science parks ». En Angleterre, c'est le cas de Trinity College aux alentours de Cambridge. En France à nouveau, Compiègne est d'origine universitaire : MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, De, Philippe, *L'aménagement du territoire*, 9^{ème} ed. op. cit. p. 55 ; Serge, *Etat, décentralisation et territoires*, Paris, Ed. L'Harmattan, 1987, 255 p. (spéc. pp. 68-85).

⁸¹ Il existe plusieurs définitions du monde rural. Une large, de l'Union européenne, pour qui les zones rurales concernent tout le territoire communautaire à l'exception des agglomérations du plus de 50 000 habitants et une stricte, de l'INSEE, pour qui une commune est rurale si sa population n'excède pas 2 000 habitants ou ne fait pas partie d'une agglomération de plus de 2 000 habitants.

⁸² BURGEL Guy, in DUBY, Georges (sous la dir.), *Histoire de la France urbaine*, t. 5, op. cit., p. 140. Et aussi sur les données démographiques : Le monde urbain, *Les Cahiers Français* n° 203 art. cit. p. 18 et ss. cf. CARRIERE, Françoise, PINCHEMEL, Philippe, *Le fait urbain en France*, Paris, Armand Colin, 1963, 374 p.

publics. Aussi, les administrations ne peuvent maintenir à l'identique leurs services dans les zones de diminution massive de la population. Dans les années soixante, l'application de la méthode de Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B.) a conduit l'administration à fermer de multiples services. C'est le cas pour les écoles ou la Poste⁸³. Or, le retrait des services publics ajouté à celui des activités agricole ne pouvait qu'accélérer le déclin démographique local et la disparition des activités économiques. L'Etat a donc tenté d'agir sur tous les fronts pour inverser cette spirale du déclin rural. « Il ne s'agit pas d'attirer l'industrie, mais aussi de rompre l'isolement de ces zones – isolement physique, culturel et psychologique –, d'aider à l'équipement et au développement des villages-centres »⁸⁴.

Pour maintenir la vitalité du monde rural et de certaines villes de province, l'Etat a développé une ambitieuse politique de rénovation rurale qui passait par plusieurs actions. Le décret du 24 octobre 1967 créa des commissaires à la rénovation rurale qui étaient chargés d'animer les territoires ruraux en liaison avec la politique gouvernementale et un comité central de la rénovation rurale jouait un rôle consultatif auprès du C.I.A.T⁸⁵. Mais surtout les actions marquantes portèrent sur le maintien des services publics et le transfert de services administratifs parisiens en province. Prolongeant, la politique des métropoles d'équilibre et des villes moyennes, l'aide au secteur rural fut d'abord instaurée à titre expérimental⁸⁶ avant d'être généralisée puis plus tard, légiférée. Dans les années soixante-dix, le désengorgement de la capitale au profit de villes de province et la lutte contre la désertification du milieu rural devinrent des enjeux complémentaires.

Les administrations et les services publics ont donc été reconnus comme des atouts pour construire des « territoires vivants »⁸⁷. Depuis le 5 juin 1974 et une déclaration du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, les gouvernements successifs tentent d'enrayer la désertification des régions rurales en limitant le retrait des services publics. Par exemple, une

⁸³ En 1965, il y eut 758 fermetures d'écoles, 930 en 1970 : MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, de, Philippe, *L'aménagement du territoire*, 9^{ème} ed. op. cit. p. 66. Le nombre de communes sans écoles publiques ou privées est passé de 7 350 en 1984 à 10 354 en 1992 ; la Poste constate que 12.000 points de contacts sur les 17.000 dont elle dispose lui coûtent 2 milliards de francs par ans alors que les pouvoirs publics lui demandent d'être rentable. Voir MADIOT, Yves, Service public et aménagement du territoire, *A.J.D.A.*, juin, 1997, pp. 83-89.

⁸⁴ MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, de, Philippe, *L'aménagement du territoire*, 1^{ère} ed. 1971, op. cit. p. 85.

⁸⁵ Décret 67-938 du 24 octobre 1967 (*J.O.* du 26 octobre 1967, p. 10547-10548) ; voir MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, de, Philippe, *L'aménagement du territoire*, 1^{ère} ed. 1971, op. cit. p. 87.

⁸⁶ Dès les années soixante et soixante-dix, plusieurs expériences de développement adaptées au contexte rural furent initiées : secteurs pilotes, zones témoins, zones de rénovation, secteurs d'aménagement montagnard. Le C.I.A.T. du 11 avril 1975 approuva le principe d'une politique d'aide aux petites villes et à leurs pays, à titre expérimental. Cf. ROLLAND, Patrice, Les contrats de pays, *R.D.P.*, 1979, pp. 1315-1346.

⁸⁷ ANDREANI, Jean-Louis, GROSRICHARD, François, L'atout des services publics pour des territoires vivants, *Le Monde*, 26 novembre 1998, p. 18.

circulaire du 17 juillet 1974 enjoignit les préfets à être vigilants à propos du retrait des services publics préjudiciables à la population. En février 1978, le Gouvernement mit en place un « groupe interministériel des services publics en milieu rural » chargé de proposer des mesures d'amélioration de la qualité des services publics et trancher les litiges entre un préfet et une administration qui appliquerait un plan de regroupement de ses activités. Aussi, un décret du 16 octobre 1979 sollicite la création de services postaux polyvalents⁸⁸. Le regroupement de plusieurs services publics au sein d'une même structure notamment à partir de la Poste (antenne ANPE, sécurité sociale, impôts etc.) a été aidé financièrement par l'Etat après signature d'une convention. Toutefois, ces regroupements de services ne reçurent une consécration législative qu'en 1999 sous la forme des « maisons de services publics »⁸⁹.

Quant à l'action de décentralisation des services administratifs, on en trouve des traces déjà au XIX^{ème} siècle avec les lois républicaines de 1871 pour les départements et 1884 pour les communes. Mais c'est véritablement depuis 1955 que le problème est perçu avec acuité. Le Comité de décentralisation créé en 1955 avait eu pour mission de réaliser un inventaire des services publics dont la présence à Paris ne s'imposait pas. Ce dernier avait répertorié 351 structures administratives et recommandé le transfert en province de 41 d'entre elles. Entre 1959 et 1973, 32 transferts effectifs portant sur 15 000 emplois ont été réalisés. Mais, ce ne fut bien souvent que des administrations de second rang qui étaient déplacées et pas les véritables centres de décision des administrations centrales.

Cette action autoritaire de décentralisation est encore d'actualité même s'il est vrai qu'elle s'effectue avec lenteur et réticence des employés. Aussi l'on mise désormais davantage sur les propres capacités des territoires locaux à élever leur niveau d'équipements et de services publics que sur des transferts autoritaires de services. Néanmoins, par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) du 5 novembre 1990 puis celui du 3 octobre 1991⁹⁰, le Gouvernement a relancé un mouvement de délocalisation de 30 000 emplois publics d'ici à la fin

⁸⁸ Décret n°79-889 du 16 octobre 1979 (*J.O.* 17 octobre 1979 p. 2587) relatif à l'organisation administrative en milieu rural et à la création de services postaux polyvalents (il prévoyait la création de « comités départementaux des services au public »), égal. la circulaire du 22 décembre 1979 (*J.O.N.C.*, 5 janvier 1980 p. 119). La loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (*J.O.* du 6 janv. p. 208) avait décidé la création dans chaque département de montagne d'une « Commission départementale de l'organisation de services publics dans les zones de montagne » chargée de proposer des mesures d'amélioration des services publics (décret n°88-222 du 9 mars 1988, *J.O.* du 10 mars 1988, p. 3190).

⁸⁹ Art. 29-1 al 2 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*J.O.* du 29 juin 1999, p. 9515 et s.). Cette loi contraint les organismes publics en relation avec le public qui n'ont pas conclu de contrats de plan avec l'Etat où dont le cahier des charges n'est pas approuvé par décret, d'adopter un plan triennal global et intercommunal d'organisation de leurs services.

⁹⁰ Voir le détail des mesures du C.I.A.T. du 3 octobre 1991 in la *Lettre de la D.A.T.A.R.*, n°134, octobre 1991.

du siècle⁹¹. L'idée était autant de décongestionner la région Parisienne que de rééquilibrer en emploi des zones qui en étaient manquaient. L'objectif était de « sortir » près de 50 000 personnes par an de l'Ile-de-France en partant de l'estimation identique à celle des décentralisations d'entreprises, à savoir un emploi direct délocalisé doit en principe générer trois emplois indirects⁹².

2 – La difficile harmonie entre l'aménagement du territoire et le droit

L'aménagement du territoire est une politique volontariste de l'Etat qui a souvent été en marge du droit. Certes, elle réclame en général de la souplesse pour pouvoir être adaptée aux exigences économiques (a), mais aussi, l'Etat a longtemps tenu à en conserver seul le contrôle pour la mener en limitant l'immixtion du droit (b).

a – Le droit a des difficultés à « saisir » le volontarisme de l'aménagement du territoire

D'une géométrie variable, l'aménagement du territoire semblait mal s'accommoder de la rigueur de la règle et le droit a souvent été « dérouté » par les politiques de localisation des activités humaines. Le droit était considéré comme « inapte à saisir des méthodes originales d'intervention » de ce nouveau domaine⁹³. Un grand nombre des mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire sont basées sur l'incitation et sur l'absence de contrainte. Ces mesures, qu'elles soient nommées primes, subventions ou dérogations fiscales, s'accommodent mal de la rigueur de la règle de droit. En économie dirigée, l'octroi des aides devait rester l'affaire de l'administration par le biais du pouvoir souverain du ministre de tutelle ou du comité de décentralisation. L'Etat souhaitait garder une large liberté d'appréciation pour attribuer les aides au cas par cas.

⁹¹ D'autres C.I.A.T. suivront : le 7 novembre 1991, décision de délocaliser 12 services centraux (2.000 emplois) ; le 29 janvier 1992, décision du transfert de 70 organismes (7.000 emplois : *Lettre de la D.A.T.A.R.*, mars 1992, n°137, p. 4) ; le 23 juillet 1992 : programmation de 3.500 délocalisations d'emplois (dont France Télécom, Thomson, E.D.F., S.N.C.F., U.A.P., Air France : la *Lettre de la D.A.T.A.R.*, août 1992, n°139) ; C.I.A.T. de Mende du 12 juillet 1993 qui reprit l'objectif des 30.000 emplois délocalisés pour l'an 2000. Mais le Conseil d'Etat annula plusieurs délocalisations ordonnées par voie réglementaire par le Premier ministre en l'absence de texte l'y habilitant et en méconnaissance de la personnalité morale et du statut juridique distinct de l'Etat central de certains organismes ; le C.I.A.T. du 20 sept. 1994 de Troyes : services de l'Etat délocalisés (5.300 emplois) et organismes publics (3.800 emplois) : *Le Courrier du Maire*, 7 et 21 oct. 1994 ; C.I.A.T. du 10 avril 1997 (*Lettre de la D.A.T.A.R.*, n°159, mai 1997), C.I.A.D.T. de Paris, 18 mai 2000, plan de 4.618 emplois délocalisés (dont Météo France à Toulouse, Etablissement français du sang à Lille, Laboratoire de l'Institut Français du Pétrole à Solaize (voir le détail : JEROME, Béatrice, Le Gouvernement veut atténuer les disparités territoriales, *Le Monde*, 19 mai 2000, p. 15). Les autorités nationales respectent une logique territoriale des choix d'implantation en fonction des pôles de compétences des villes. Les zones affectées par les restructurations militaires sont en partie bénéficiaires de transferts. Les services centraux et les centres d'impulsion restent toutefois à Paris.

⁹² LEBEL, Noël, La relance de la politique de l'aménagement du territoire, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°33, sept. 1991, pp. 10-22.

⁹³ MADIOT, Yves, L'aménagement du territoire et le droit, *R.F.D.A.*, n°5-Sept.-oct. 1994, pp. 891-899.

Aussi, il est difficile de formuler des objectifs précis en matière de répartition des activités. La prospective, comme par exemple la création en 1968 du Schéma d'aménagement de la France, permet d'établir des scénarios de développement sur la base d'hypothèses qui présentent le risque de ne pas se vérifier dans le temps. Or, la règle de droit a pour objet d'éviter l'incertitude et l'imprévisibilité. C'est pourquoi, un certain nombre de documents de planification en aménagement du territoire ne sont pas contraignants et dénués de prescriptions réglementaires et d'effets juridiques⁹⁴.

b – L'aménagement du territoire est longtemps resté à la discrétion de l'Etat

L'image de l'aménagement du territoire n'est pas celle d'un droit noble au sens où il n'est pas composé massivement de jurisprudence et d'arrêts de principe. L'aménagement du territoire n'est pas non plus regroupé dans une législation spécifique. De surcroît, il n'a jamais été inscrit dans la Constitution de 1958 à l'article 34 qui fixe le domaine de la loi. Il faudra attendre une décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 1982 pour qu'il soit admis que l'aménagement du territoire s'intègre aux matières législatives⁹⁵.

Depuis qu'il s'est développé, l'aménagement du territoire est resté une affaire du Gouvernement, un champ d'intervention réservée, dont les modalités furent longtemps opaques. Il a connu une émergence d'abord expérimentale puisqu'avec les premières mesures de décentralisation industrielle en 1947, il n'a pas été considéré comme une politique à part entière. Il est resté dans l'ombre de la planification jusqu'à son apparition dans le IV^{ème} Plan. C'est d'abord en 1955 avec la relance de la décentralisation industrielle puis surtout en 1963 avec la création d'une administration de mission spécialement consacrée à son objet, la D.A.T.A.R., qu'il devint incontournable.

L'administration centrale ne voulait subir aucune contrainte sur sa politique en la matière et conservait un pouvoir discrétionnaire dont, ni le Parlement à l'instar de son rôle minoré dans le processus de planification national, ni les collectivités territoriales, ni les activités économiques ne pouvaient réellement contester les choix et exercer un contrôle. Cela n'induisait toutefois pas que les options retenues par l'Etat ne suivaient pas les voies de la légalité⁹⁶. Mais, les choix en

⁹⁴ C'est le cas des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire ou de l'ancien schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

⁹⁵ C.C. 82-142 DC 27 juillet 1982 *précit.*, MADIOT, Yves, L'aménagement du territoire et le droit, *art. cit.*, p. 892.

⁹⁶ AUBRY, François-Xavier, *L'encadrement juridique de la politique d'aménagement du territoire*, Paris, Economica, coll. Recherches Panthéon Sorbonne – univ. Paris 1, 1979, 398 p.

matières d'aménagement étaient arrêtés par le Gouvernement⁹⁷ avant d'être éventuellement discutés au Parlement. L'aménagement du territoire devait être guidé par la seule vision de l'Etat. Dans ce cadre hiérarchisé et autoritaire, les collectivités locales étaient contraintes de suivre la politique de l'Etat ou, au mieux, entrer dans une collaboration par le biais de la concertation.

B – La localisation des activités économiques par le droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme dispose parmi ces fonctions générales de police de l'extension urbaine, de la capacité à organiser le développement économique même si l'emploi n'est pas son objet premier. Le développement économique peut être ainsi un objet du droit de l'urbanisme (1). Avant le transfert de compétences d'urbanisme aux collectivités locales en 1983, cette composante du droit administratif fut un instrument de l'Etat au service du dirigisme d'où son évocation parmi les compétences étatiques (2).

1 – Le développement économique comme l'un des objets du droit de l'urbanisme

L'urbanisme est considéré, au sens large, comme l'action programmée de l'aménagement et du développement urbain. C'est une politique publique rendue nécessaire pour appréhender les rythmes de l'extension urbaine. Ceux-ci sont liés à la démographie mais aussi à la croissance des activités économiques. Discipline récente, le droit de l'urbanisme s'est développé en tant que corps juridique autonome en réponse à l'explosion démographique en France qui provoqua une forte croissance urbaine. En 25 ans, de 1950 à 1975, la population a crû aussi vite que durant tout le XIX^{ème} siècle. De 1945 à 1975, la population urbaine additionnée gagna 14 millions d'habitants⁹⁸.

Face aux enjeux fonciers (le développement économique est souvent perçu comme « dévoreur » d'espaces), le droit offre à la puissance publique « les voies et moyens d'assurer une croissance rationnelle et harmonieuse de la ville et la préservation des sites naturels et urbains »⁹⁹. C'est le principe d'équilibre entre la protection de l'environnement et le nécessaire développement des activités humaines¹⁰⁰. Comme les habitations, les activités économiques sont

⁹⁷ Et depuis 1960 par un Comité interministériel d'aménagement du territoire, Décret n°60-1219 du 19 novembre 1960 (*J.O.* du 20 nov. 1960 p. 10363).

⁹⁸ AUBY, Jean-Bernard, PERINET-MARQUET, Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 5^e ed., Montchrestien, Paris, 1998, p. 6.

⁹⁹ MAILLOT, Dominique, *Droit de l'urbanisme*, Ed. C.N.F.P.T., Paris, 1995, p. 20.

¹⁰⁰ Le droit de l'urbanisme est complémentaire du droit de l'environnement : MORAND-DEVILLER, Jacqueline, Où va le droit de l'urbanisme et de l'environnement ?, *Rev. adm.*, n°301, janv. 1998, pp. 151-163 ; voir également LACAVE, Michel, L'évolution du droit de l'urbanisme en France depuis la seconde guerre mondiale, in *Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, *op. cit.*, pp. 393-405.

soumises aux règles concernant « l’implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l’aménagement de leur abords »¹⁰¹.

Les règles d’urbanisme sont des techniques de placement des activités économiques même si elles n’influent pas toutes sur la localisation des activités. Bien souvent, le développement économique n’est pas appréhendé en tant que tel par le droit de l’urbanisme et constitue une « résultante involontaire de décisions inspirées par d’autres soucis »¹⁰². Pourtant, les industriels, les commerçants ou les artisans, se retrouvent obligatoirement confrontés à un moment ou à un autre, à une réglementation exigeant une autorisation administrative au titre du droit de l’urbanisme.

2 – L’urbanisme d’Etat au service de l’économie dirigée

L’Etat a longtemps considéré la compétence d’urbanisme comme un attribut de son pouvoir (a). Jusqu’à 1983, il en a possédé la maîtrise au service de ses prétentions dirigistes (b).

a – Origine de la compétence d’urbanisme comme attribut du pouvoir étatique

L’urbanisme est un acte de pouvoir. Ce pouvoir est celui d’impulser le développement urbain selon des choix politiques dont dépendront les conditions de vie des habitants. De même, « l’aménagement est un acte volontaire qui vise à créer une situation ordonnée, et à ce titre jugée préférable aux autres »¹⁰³. C’est pourquoi l’Etat ou les anciennes autorités royales ont toujours tenu à maîtriser l’aménagement urbain pour asseoir leur puissance, notamment dans un but militaire.

Le droit de l’urbanisme a été délégué très tôt aux communes. En effet, la loi du 14 mars 1919 complétée par celle du 19 juillet 1924 relative aux lotissements et un décret loi du 25 juillet 1935¹⁰⁴, avaient posé les principes d’un urbanisme décentralisé. Ces lois marquèrent l’émergence de l’urbanisme de plan en France. Les villes de plus de 10 000 habitants¹⁰⁵ ont été sollicitées pour mettre en œuvre un « projet d’aménagement, d’embellissement et d’extension ». Toutes les communes et pas seulement celles concernées par la loi de 1919 au début du XX^{ème} siècle,

¹⁰¹ L. 421-3 du *C. urb.*

¹⁰² BOUYSSOU, Fernand, Droit de l’urbanisme et développement économique et commercial, *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, spécial droit de l’urbanisme, pp. 161-166.

¹⁰³ LACAZE, Jean-Paul, L’urbanisme existe, je l’ai rencontré du côté du pouvoir, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°44-45, 1989, pp. 35-39.

¹⁰⁴ Décret rendant possible l’établissement de projets régionaux d’urbanisme.

¹⁰⁵ Etaient aussi concernées par la loi « Cornudet » du 14 mars 1919, les communes du département de la Seine, les communes partiellement ou totalement détruites par la guerre, les stations balnéaires, climatiques, maritimes, sportives et celles ayant un caractère pittoresque, artistique ou historique.

avaient reçu l'urbanisme comme compétence. Elles étaient responsables de l'aménagement urbain et le conseil municipal disposait de la maîtrise du plan d'alignement, des règlements de voirie, des règlements sanitaires sur la base desquels étaient délivrés des autorisations de construire.

Mais, l'Etat va estimer insatisfaisante la planification locale de l'entre-deux-guerres. Au nom d'une « vision technicienne en quête d'efficacité »¹⁰⁶, les communes ont été reléguées alors à un rôle secondaire. L'origine de la centralisation du droit de l'urbanisme au profit de l'Etat provient de la loi du 15 juin 1943 élaborée par le régime de Vichy¹⁰⁷. Cette loi revint sur les principes des lois de 1919 et 1924 en centralisant toutes les procédures d'urbanisme et établit celle du permis de construire¹⁰⁸. L'Etat endossa la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme, de la délivrance des permis de construire et *in fine*, de l'utilisation du sol. L'urbanisme devint une politique du Gouvernement. La commune disparu en tant qu'autorité décisionnelle¹⁰⁹. L'urbanisme d'Etat a été conforté à la Libération surtout parce que l'effort financier et technique de la reconstruction du pays ne pouvait pas être assuré matériellement par les collectivités locales. Le pouvoir financier de l'Etat impliquait une tutelle de fait.

b – L'omnipotence de l'Etat en urbanisme

Le régime de Vichy a créé une administration spécifique chargée de l'urbanisme. Au niveau national, la direction de l'urbanisme et de la construction immobilière et la délégation générale à l'équipement national¹¹⁰ et au niveau départemental, les commissions départementales d'urbanisme, ont été mises en place pour donner à l'Etat les moyens de prendre en charge les besoins en matières d'urbanisation. A la Libération, l'urbanisme a été incorporé à un ministère à part entière et les directions départementales ont été maintenues. Cette structure administrative existe toujours en substance malgré quelques réformes et des changements d'appellation. La place de l'Etat et des administrations de mission¹¹¹ est restée longtemps écrasante dans les décisions et le contrôle des opérations urbaines. En 1966, la fusion du ministère de l'équipement avec celui du logement renforça les pouvoirs techniques de l'administration centrale. Jusqu'en 1983, date du transfert de compétence de l'urbanisme aux collectivités locales, l'Etat, notamment

¹⁰⁶ PRIET, François, *La décentralisation de l'urbanisme. Essai sur la réforme de 1983-1985*, Paris, L.G.D.J., Bibl. de droit de l'urbanisme et de l'environnement n°2, 1995, p. 37.

¹⁰⁷ Loi d'urbanisme n°324 du 15 juin 1943 (*J.O.* du 24 juin 1943, p. 1715).

¹⁰⁸ La loi d'urbanisme du 15 juin 1943 *précit.* pose également le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme instaurées dans l'intérêt général.

¹⁰⁹ PRIET, François, *La décentralisation de l'urbanisme, op. cit.* p. 37.

¹¹⁰ Un délégué général à l'équipement national avait été créé par une loi du 23 février 1941.

¹¹¹ D.A.T.A.R. et les groupements d'études et de programmation (G.E.P.), les Centres techniques de l'équipement.

par le biais des directions départementales de l'Équipement et du préfet, est resté le principal acteur de l'urbanisme¹¹².

La puissance de l'administration naquit surtout de ses compétences techniques d'expertise dont ne disposaient pas les communes. Cette supériorité dans la production du savoir faire urbain, s'ajoutait à la supériorité institutionnelle sur les collectivités locales. Monopolisant l'action publique, les services de l'État élaboraient les documents de planification, qui avaient pourtant une vocation locale, en associant discrètement les acteurs publics locaux¹¹³. Si des procédures de concertation avec les collectivités locales étaient prévues, l'État conservait, de droit ou de fait, le pouvoir de décision en laissant très peu de place à la négociation de projets d'aménagement en dehors des nomenclatures qu'il avait défini. Il est toutefois un peu exagéré de dénier aux communes tout rôle actif en matière d'urbanisme. Les grandes villes, moins passives, disposaient par le jeu d'acteur et notamment par le poids politique de certains maires, d'une capacité à influencer la prise de décision de l'État et mener des politiques urbaines originales¹¹⁴.

L'aménagement du territoire et l'urbanisme apparaissaient bien comme des moyens importants du pouvoir économique de l'État. C'était aussi le cas de la possibilité de contrôler les entreprises.

§4 – L'orientation de l'économie par le contrôle des entreprises

Le contrôle d'un secteur d'entreprises traduit là encore, la volonté de l'État de maîtriser l'économie nationale¹¹⁵. C'était un outil « décisif du développement économique » si l'on en juge les motivations du législateur de 1981¹¹⁶. L'État cherchait à maîtriser les entreprises de grandes tailles ce qui lui permettait d'orienter directement l'économie que ce soit pour remplir les objectifs du Plan, freiner l'augmentation des prix, contrôler les productions, les investissements ou maintenir des services publics et des emplois. D'après Gérard Timsit, « le transfert d'entreprises du secteur privé au secteur public est une des formes d'extension de l'espace de régulation des fonctions collectives »¹¹⁷. Apparaissaient ici les traits d'un « État paternel »¹¹⁸.

¹¹² cf. GAUDIN, Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, P.U.F., Que sais-je ?, 1993, p. 30.

¹¹³ Les collectivités locales étaient intégrées à la procédure par le biais d'une élaboration conjointe selon le terme en « trompe l'œil » de la loi foncière de 1967 *précit.*, qui en fait était une association sans prise réelle sur la décision.

¹¹⁴ RONCAYOLO, Marcel, in DUBY, Georges, (sous la dir.), *Histoire de la France urbaine*, t. 5, *op. cit.*, p. 92. L'État devait composer avec des communes dont les maires ont un poids politique extra-communal comme Hubert Dubedout à Grenoble, Jean Royer à Tours, la famille Médecin à Nice, Edouard Herriot à Lyon etc., au risque parfois de rapports conflictuels avec les notables locaux.

¹¹⁵ CHENOT, Bernard, *La philosophie des nationalisations*, *R.F.A.P.*, 1980, n°15-pp. 7-16.

¹¹⁶ TIMSIT, Gérard, *Les relations entre l'État et les entreprises publiques*, *Rev. adm.*, 1983, pp. 9-14.

¹¹⁷ TIMSIT, Gérard, *Les relations entre l'État et les entreprises publiques*, *Ibidem* p. 9.

L'Etat a formé un secteur des entreprises publiques au sein du secteur public (A) et a disposé d'importants moyens de contrôle des entreprises pour orienter leur activité dans le sens des politiques qu'il aura formulées (B).

A – Le secteur des entreprises publiques

En droit communautaire, à la différence du droit français, une entreprise publique est une partie intégrante de l'ensemble des entreprises¹¹⁹. Aussi, une directive de la Commission des Communautés européennes du 25 juin 1980 a précisé le caractère public d'une entreprise : « toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante, du fait de la propriété, de la participation financière, ou des règles qui la régissent ». L'influence publique est présumée par la détention de la majorité du capital, de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou la possibilité de désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance¹²⁰.

Les entreprises publiques ne sont qu'une partie du secteur public. Pour Pierre Delvolvé, elles en constituent le troisième cercle derrière un premier cercle formé de l'ensemble des institutions rattachées aux collectivités publiques quels que soient leur fonction et leur statut, puis d'un second dénommé « entreprises du secteur public », comprenant les entités exerçant une activité industrielle et commerciale quelles soient dotées ou non d'une personnalité juridique distincte de ces collectivités. Enfin, à l'intérieur de ce second cercle, seules les « entreprises publiques » sont dotées de la personnalité juridique¹²¹. La structure juridique des entreprises publiques est très hétérogène car chaque entité a sa propre histoire¹²². Ce sont soit des personnes morales de droit public correspondant à des établissements publics industriels et commerciaux, soit des personnes morales de droit privé érigées en forme de sociétés d'économie mixte ou de sociétés privées à capital public majoritaire. Elles ont une activité industrielle, commerciale, agricole ou financière.

¹¹⁸ LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration du 18^{ème} siècle à nos jours*, op. cit. également, TIMSIT, Gérard, Les relations entre l'Etat et les entreprises publiques, art. cit. p. 9.

¹¹⁹ L'article 86 (ex. 90, §1 et §2) du traité de Rome se réfère aux entreprises en général sans en donner de définition. Il est interdit d'édicter ou maintenir des aides contraires au traité et aux règles de concurrence en faveur des « entreprises auxquels ils (les Etats) accordent des droits spéciaux » mais des dérogations sont possibles pour les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère de monopole fiscal dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. La définition de l'entreprise en droit communautaire étant large, des services publics peuvent être qualifiés d'entreprises : C.J.C.E., 27 octobre 1993, *Decoster*, aff. C.69/91, Rec. I. 5335.

¹²⁰ Directive du 25 juin 1980 (art. 2 notamment), *J.O.C.E.*, 1980, n°L195, p. 35. Sur ce point voir BAZEX, Michel, *Entreprises publiques*, *A.J.D.A.*, avril 1983, doctrine, pp. 241-243.

¹²¹ DELVOLVÉ, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit. p. 642.

¹²² Sur les formes juridiques des entreprises publiques voir : LINOTTE, Didier, ROMI, Raphaël, MESTRE, Achille, *Services publics et droit public économique*, op. cit., pp. 193-265.

Il y a essentiellement trois moyens permettant d'intégrer une entreprise au secteur public : la nationalisation, qui n'est possible que par l'intervention du législateur et au moyen d'une indemnité concomitante¹²³ sauf en cas de nationalisation sanction, la prise de participation financière majoritaire au sein du capital d'une entreprise faisant alors naître un système d'économie mixte (cette participation peut être minoritaire et constituer un moyen de contrôle moins important), la reconnaissance au profit de l'Etat de la propriété de l'actif social d'une entreprise¹²⁴ ou la création unilatérale *ex nihilo* par le législateur d'un établissement public industriel et commercial, d'une société d'économie mixte ou d'une régie industrielle et commerciale personnalisées. La finalité des entreprises publiques est l'intérêt général ce qui les rapproche souvent du service public¹²⁵. Le cas des offices et des ports autonomes est parfois ambigu mais leur activité dédoublée entre service public administratif et service public industriel et commercial permet, par le deuxième caractère, de les rattacher au secteur des entreprises publiques¹²⁶. Il revient au juge administratif de qualifier les interventions de l'Etat dans l'économie lorsque le doute subsiste quant à la qualification de service public industriel et commercial pour une entité du secteur public¹²⁷.

La gestion des entreprises publiques est ancienne et remonte au moins à Louis XI¹²⁸. Depuis longtemps, pour des raisons fiscales (manufactures des tabacs et allumettes), de sécurité militaire (arsenaux), économiques (manufactures des Gobelins, manufacture de Sèvres) et plus tard pour des raisons monétaires (Banque de France), l'Etat cherche à maîtriser les secteurs clés de l'économie. Ensuite les crises économiques ou les guerres vont accentuer le contrôle des entreprises. Aussi, des raisons idéologiques permettront la nationalisation d'entreprises privées. Avant les premières vagues de privatisations de 1986 et 1993, la constitution du secteur des entreprises publiques a été rythmée par trois phases d'expansion. L'entre deux guerre a été

¹²³ Voir TREMEAU, Jérôme, La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de nationalisation et de privatisation, *Le Courrier Juridique des Finances*, n°95-fév. 1999, pp. 1-4.

¹²⁴ Il s'agit de l'ensemble des biens et valeurs qui forment le patrimoine de l'entreprise selon un avis du Conseil d'Etat du 10 mars 1948, S., 1949, 1, 77.

¹²⁵ BOURJOL, Maurice, *Droit administratif*, Paris, Masson, tome 1, 1972, pp. 309-310 ; Certaines entreprises du secteur public ont une activité de service public industriel et commercial (comme personnes juridiques publiques : E.D.F., G.D.F., R.A.T.P., R.F.F., La Poste ou comme personnes privées : Air France) attribuée par la loi ou par convention. Certaines entreprises du secteur public exercent une activité hors service public quoique souvent dans un but d'intérêt général (personnalité publique : COGEMA, Charbonnages de France, S.N.E.C.M.A. ou personnalité privée : banques, assurances).

¹²⁶ Cas de l'Office national interprofessionnel des céréales (O.N.I.C. qualifié d'établissement public industriel et commercial. par le législateur à l'art. 2 de la loi du 6 oct. 1982).

¹²⁷ Pour une étude de la qualification opérée par le juge, voir CORAIL, de, Jean-Louis, Le juge administratif et la qualification des interventions de l'Etat dans le domaine de l'économie, in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Ed. Cujas, Paris, 1977, pp. 299-319.

¹²⁸ LINOTTE, D., ROMI, R., MESTRE, A., *Services publics et droit public économique*, op. cit. p. 195.

propice à la constitution d'entreprises publiques *ex nihilo* et à quelques nationalisations sous le front populaire¹²⁹, puis ce fut les nationalisations à la Libération¹³⁰. Enfin, de nouvelles nationalisations furent décidées en 1981¹³¹. Entre ces périodes, le secteur public n'a cessé d'évoluer mais de façon plus silencieuse notamment par la constitution de groupes publics à partir des entreprises nationalisées, par le phénomène de filialisation par les entreprises publiques surtout du secteur concurrentiel, d'entreprises privées. Les filiales associent des capitaux publics et privés et sont une sorte de nationalisation « rampante » permettant d'accroître l'emprise publique sans pour autant maîtriser totalement une entreprise.

B – L'organisation du contrôle des entreprises publiques

Le contrôle vise à caler l'activité des entreprises publiques dans les objectifs d'intérêt général économique de l'Etat. A l'apogée du dirigisme étatique, le contrôle des entreprises publiques, en particulier financier, était très soutenu grâce à des moyens sans cesse étoffés. Il était en partie légitimé par l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui donne au Gouvernement la responsabilité de mettre en œuvre une politique du secteur public.

Ensuite, le décret n°55-553 du 26 mai 1955 portant aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat modifié par le décret n°73-501 du 21 mai 1973, soumis au contrôle de l'Etat « les entreprises nationales, qu'elles aient ou non le caractère d'établissements publics, ayant pour objet principal une activité commerciale, industrielle ou agricole, les sociétés ou les groupements d'intérêt économique dans lesquels l'Etat détient plus de 50% du capital... »¹³². Les entreprises publiques sont généralement placées sous la tutelle d'un ou plusieurs ministres¹³³ représentés par un commissaire du gouvernement (souvent un directeur

¹²⁹ Créations : Air France en 1932, Compagnie nationale du Rhône en 1921, Compagnie française des pétroles en 1924, Compagnie générale transatlantique en 1933. Nationalisation des chemins de fer et du matériel militaire en 1936.

¹³⁰ Nationalisations sanction de Renault et Gnome et Rhône, nationalisation des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais, de l'électricité et du gaz, des charbonnages de France, de la Banque de France et des banques de dépôt.

¹³¹ A l'arrivée d'un gouvernement socialiste. Loi de nationalisation n°82-155 du 11 février 1982, *J.O.* du 13 février 1982, p. 566 ; *R.D.P.*, 1982, pp. 435-456, chron. LINOTTE, Didier. Le programme commun de la Gauche a concerné la nationalisation de secteurs clés (sidérurgie, armement, crédit : Usinor-Sacilor, UAP, GAN, AGF, Matra, Dassault etc.), des grands groupes (St Gobain, Rhône-Poulenc, C.G.E, Thomson, Pechiney et des entreprises ayant des liens avec l'étranger (Bull, ITT France, Roussel-Uclaf) ; BAZEX, Michel, GUYON, Yves, L'extension du secteur public 1981-1982, *J.C.P.*, ed. G., 1983, I, 3127 et *J.C.P. ed. C.I.*, 1983, I, 13924 (1ère partie sur le principe de nationalisation).

¹³² Cité in DELVOLVE, *Droit public de l'économie*, op. cit. p. 738.

¹³³ La tutelle du ministre de l'économie et des finances est permanente en vertu de ses compétences générales dans l'économie mais elle est spécialement le fait d'un ministre « technique » de tutelle : ministre des transports pour la S.N.C.F., de la défense pour l'Aérospatial, l'industrie pour E.D.F.-G.D.F. Le contrôle d'Etat trouve son fondement dans le décret du 9 août 1953 modifié par celui du 16 février 1978 (*J.O.* du 17 fév. 1978) définissant les décisions des entreprises publiques qui sont soumises à l'approbation préalable du ministre de l'économie et des finances et du ministre « technique » de tutelle (budgets ou états prévisionnels de recettes et dépenses, bilans et comptes de résultat, cessions, prises de participations financières, mesures de rémunération du personnel, règles relatives à la tenue des

d'administration centrale du ministère compétent dans le domaine d'activité de l'entreprise publique) désigné pour représenter le où les ministres auprès de la direction et siéger au conseil d'administration de l'entreprise. Ce dernier peut demander une seconde délibération au conseil d'administration et même suspendre certaines décisions.

Le ministre de l'économie et des finances gère les participations financières de l'Etat dans les entreprises¹³⁴ et peut, tout comme le Premier ministre, avoir recours à la pratique des directives ministérielles qui, sans avoir de valeur juridique, fixent des orientations précises aux entreprises publiques¹³⁵. Ensuite, une surveillance constante provient de personnes nommées par l'Etat au sein de l'entreprise et appelées contrôleurs d'Etat¹³⁶. Leur mission est de rendre compte périodiquement de l'activité de l'entreprise, produire un rapport annuel et donner un avis aux ministres pour lesquels l'approbation préalable aux projets de l'entreprise, est nécessaire. Le F.D.E.S., en son temps, donnait également son avis sur les investissements des grandes entreprises publiques avant l'octroi d'aides financières.

Un contrôle plus général est assuré par des organismes spécialisés tels le Commissariat général du Plan et le Haut conseil du secteur public qui suit l'évolution du secteur public et livre ses recommandations aux pouvoirs publics dans un rapport paraissant tous les deux ans¹³⁷. Le contrôle est également parlementaire même si, sous la V^{ème} République, il s'est allégé¹³⁸. Il est actuellement limité à des missions d'information et la constitution de commissions de contrôle et d'enquête pour examiner la gestion administrative, financière ou technique des services publics ou des entreprises nationales¹³⁹. De plus, les parlementaires peuvent se faire communiquer des

comptes. Toutefois, un décret du 2 décembre 1982 (*J.O* du 4 déc. 1982, *J.C.P.*, 1982, III, 53478), soustrayait les sociétés nouvellement nationalisées par la loi du 11 juillet 1982 et leurs filiales aux cas d'approbation préalable pour les budgets, les bilans, les états prévisionnels de recettes et dépenses et les règles relatives aux tenues de compte.

¹³⁴ Art. 36 de la loi n°48-24 du 6 janvier 1948 et art. 10 de la loi n°49-985 du 25 juillet 1949.

¹³⁵ Pour un exemple récent, circulaire du Premier ministre du 29 mai 1997 définissant le rôle de l'Etat actionnaire ou tuteur des entreprises publiques, *J.O.*, 31 mai 1977, p. 8414.

¹³⁶ Un décret du 15 décembre 1934 avait créé un contrôleur financier dans les entreprises qui devint un contrôleur d'Etat en 1944. Le contrôle connu un sommet par les décrets du 11 mai et du 9 août 1953 qui multiplia les régimes d'approbation ministérielle préalable aux décisions des entreprises et dotait les entreprises d'un commissaire du gouvernement qui avait un droit de veto suspensif pour toute mesure n'allant pas dans le sens de l'intérêt général. Le décret du 26 mai 1955 supprima la technique du veto.

¹³⁷ Créé par l'art. 53 de la loi de nationalisation du 11 février 1982 et décret du 3 juin 1982 mais restant un organe de réflexion, d'étude et de proposition sur le service public et non de direction. Cet organe a été complété par un observatoire du secteur public rattaché au service des entreprises nationales du ministère de la recherche et de l'industrie, dont la mission est la publication tous les six mois des résultats d'exploitation des entreprises publiques et d'informer toute personne intéressée (art. 11 du décret du 9 sept. 1982, *J.O.* du 10 sept. 1982).

¹³⁸ Une loi du 3 avril 1955 avait organisé le contrôle des parlementaires sur les entreprises publiques nationales. Voir VEDEL, Georges, Le contrôle par les commissions parlementaires de la gestion des entreprises industrielles nationalisées et des sociétés d'économie mixte, *Droit social*, 1955, pp. 137-145.

¹³⁹ Par exemple, en 1994, le Crédit Lyonnais a fait l'objet d'un contrôle de la part d'une commission d'enquête parlementaire. *Rapport sur la commission d'enquête de l'Assemblée nationale*, n°1480, 1994.

informations relatives aux entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat¹⁴⁰. Ils peuvent aussi demander des enquêtes particulières à la Cour des comptes sur les entreprises que celle-ci est en mesure de contrôler¹⁴¹. En effet, la Cour des comptes a pour mission de vérifier les comptes des entreprises publiques depuis 1967 pour les organismes subventionnés et depuis 1976 pour tout organisme public et ce, en remplacement de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, créée par la loi du 6 janvier 1948¹⁴². L'article L. 133-1 du Code des juridictions financières énonce que « la Cour des comptes assure la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial, des entreprises nationales, des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social »¹⁴³. Ce contrôle est systématique pour ces cas. En d'autres cas, il est apprécié en opportunité par la Cour et connaît un champ d'application très vaste¹⁴⁴. La Cour établit un rapport bisannuel sur l'activité des entreprises publiques qui est transmis au Président de la République et aux parlementaires¹⁴⁵.

En étant actionnaire, propriétaire ou concédant de service public, l'Etat est en droit d'attendre des entreprises qu'elles fassent le meilleur emploi possible du capital investi dans le cadre de la mission qu'il leur a assigné. Cette fonction de l'Etat reste actuelle, mais c'est le champ des entreprises contrôlées qui s'est restreint.

¹⁴⁰ Art. 164-I de l'ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958 (qui ne prévoyait la communication aux parlementaires que d'une nomenclature des entreprises relevant majoritairement de l'Etat) aménagé par l'art. 20 de la loi n°94-679 du 8 août 1994.

¹⁴¹ Art. L.O. 132-4 du *Code des juridictions financières*.

¹⁴² MUZELLEC, R., Le contrôle de la Cour des comptes sur les entreprises publiques, *A.J.D.A.*, 1976, pp. 540-551.

¹⁴³ Art. 6-bis A de la loi n°67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes modifiée par la loi de finances rectificative pour 1976 (loi n°76-539 du 22 juin 1976, *J.O.* 23 juin 1976, p. 3739) toujours en vigueur. Auparavant, en 1946, une chambre des comptes avait été créée ; elle fut remplacée par une loi du 6 janvier 1948 remplaça par une « Commission de vérification des comptes des entreprises publiques » mais qui fut supprimée en 1975 et ses compétences attribuées à la Cour des comptes. En 1967, la Cour des comptes surveillait uniquement les entreprises et les organismes subventionnés. La loi de finances pour 1976 (Loi du 30 décembre 1975, *J.O.* du 31 déc. 1975, p. 13564) a décidé le transfert total des contrôles à la Cour des comptes (sur les E.P.I.C., Entreprises nationales, S.E.M., sociétés anonymes à capital public) et la loi du 22 juin 1976 *précit.* a intégré un article 6 bis dans la loi du 22 juin 1967 *précit.*

¹⁴⁴ Pour les autres cas voir l'article L. 133-2 du *Code des juridictions financières* et art. 6 bis B du la loi du 22 juin 1967 : établissements ou organismes publics, quel que soit leur statut juridique, qui exercent une activité industrielle ou commerciale (a) ; des sociétés, groupements ou organismes, quel que soit leur statut juridique dans lesquels l'Etat, les collectivités locales, personnes ou établissements publics, les organismes déjà soumis au contrôle de la Cour, détiennent, séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou de voix des organes délibérants (b) ; des filiales des organismes visés aux deux alinéas précédents, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément, ensemble ou conjointement avec l'Etat, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants (c) ; des personnes morales dans lesquelles l'Etat ou des organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, une participation au capital permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion (d).

¹⁴⁵ Voir les articles L. 135-2, L. 135-3, L. 135-5 du *Code des juridictions financières*.

Section 2 – Le poids de l’administration étatique au service du dirigisme économique

Les structures administratives qui ont pris une part prépondérante dans la définition et l’application de l’action économique territoriale de l’Etat, sont le ministère de l’économie et des finances mais aussi les administrations de mission de la planification et de l’aménagement du territoire. L’étude de ces seules structures n’épuise pas l’action économique des autres ministères tels celui de l’équipement ou de l’agriculture même si ceux-ci ne sont pas abordés dans ce travail. Le pouvoir central du ministère de l’économie était dominant dans la direction des politiques économiques (§1). En période d’économie dirigée, la puissance des administrations de l’aménagement du territoire et de la planification provenait de leur originalité formelle. Ce sont des administrations aux compétences interministérielles (§2).

§1 – L’administration centrale économique

Le ministère de l’économie exerçait, sans doute plus qu’actuellement¹⁴⁶, une forte influence sur la sphère économique (A). Un important rôle décisionnel était réservé au ministre de l’économie (B).

A – L’influence écrasante du ministère en charge de l’économie, des finances et du budget

Le ministère en charge de l’économie et des finances¹⁴⁷ a longtemps incarné l’omnipotence de l’administration dans l’intervention économique. Les ramifications du ministère dans l’économie étaient nombreuses. Il concourait à l’élaboration et au suivi du Plan, à la politique monétaire du Gouvernement au moyen de la Banque de France, à la politique fiscale, à la politique du crédit, à l’élaboration du budget¹⁴⁸. Ce ministère s’érigeait en arbitre de tout ce qui est principalement économique¹⁴⁹.

Le Trésor occupait une place centrale au sein de l’administration économique. Sa puissance de décision financière alimentait la quasi totalité des rouages de l’économie française, de l’octroi de prêts, de garanties, des aides à la construction de logements, des aides à

¹⁴⁶ Sa place reste centrale mais eu égard à la perte d’influence de l’Etat, son rôle est plus neutre.

¹⁴⁷ L’arrimage de l’économie aux finances date de 1966. On utilise la dénomination de ministère de l’économie et des finances, mais c’est en fait le ministère des finances qui a absorbé le ministère des affaires économiques.

¹⁴⁸ Parmi les directions économiques, on distingue la direction de la prévision, la direction du Trésor, de la concurrence et de la répression des fraudes, les relations économiques extérieures, le commerce intérieur. Parmi les directions financières : la direction du budget, des impôts, de la législation fiscale, de la comptabilité publique, des douanes et droits indirects. A noter des organismes à fonction économique et d’aide à la décision ou d’information, sont placés auprès du ministre de l’économie et des finances : l’institut national de la statistique et des études économiques, la Commission centrale des marchés, la Commission des comptes et des budgets économiques de la Nation.

¹⁴⁹ BLOCH-LAINE, François, Pour une réforme de l’administration économique, *Rev. écon.*, n°6, 1962, pp. 861-885.

l'exportation, à l'investissement en outre mer et à la circulation de la monnaie dans l'économie. Il était à la fois un banquier et un tuteur des activités financières en étant actionnaire d'un certain nombre d'établissements de crédit (Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit national, Bureau des recherches des pétroles par exemple). L'interconnexion des réseaux du Trésor et des réseaux bancaires permettait d'orienter les ressources financières en faveur des objectifs assignés par le Plan de la Nation. On parla alors d'Etat « banquier »¹⁵⁰.

B – Le pouvoir décisionnel du ministre de l'économie et des finances

Le ministre de l'économie et des finances dispose traditionnellement d'un large pouvoir de décision et d'acceptation des projets de financement étatiques. Il peut réformer une aide en modifiant les délais de remboursement, les taux d'intérêt, le montant des primes ou des concours financiers. Il peut accorder sa garantie financière aux projets qu'il soutient. Par exemple, selon l'article L. 530-1 du Code de l'urbanisme, dont l'origine est le décret n° 55-874 du 30 juin 1955, « Le ministre de l'économie et des finances est autorisé à octroyer des prêts, des bonifications d'intérêts ou la garantie de l'Etat pour faciliter le financement des opérations de décentralisation »¹⁵¹. Avant 1996, le ministre prenait seul les décisions d'octroi de prêt, d'exonérations fiscales ou de garanties, après avis du conseil de direction du F.D.E.S. qu'il dirigeait par ailleurs¹⁵².

Le ministre de l'économie et des finances est également compétent pour accorder des exonérations et les avantages fiscaux aux activités économiques. L'article 1649 *nonies* du Code général des impôts l'y autorise pour les cas d'exonérations prévus par la loi et lui donne compétence pour édicter des réglementations précisant les dispositions législatives ou réglementaires¹⁵³. Enfin, son rôle décisionnel est de premier plan dans les procédures de nationalisation, de privatisation ou d'ouverture minoritaire du capital des entreprises publiques,

¹⁵⁰ DE LAUBADERE, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. 3, vol 2 *op. cit.* pp. 473 et ss. ; VASSEUR, Michel, L'Etat-banquier, *R.T.D.Comm.*, 1961, pp. 303-310.

¹⁵¹ Art. L. 530-1 à L. 530-4, R. 530-3 à R. 530-5 du *C. urb.* ; décret n° 55-874 du 30 juin 1955 (*J.O.* du 2 juill. 1955).

¹⁵² Voir, PHILIP, Christian, Le F.D.E.S., *R. S. Fin.*, 1974, n°1, pp. 147-206 (spéc. p. 184) ; PROVANSAL, Robert, Le fonds de développement économique et social, *R.F.F.P.*, n°32-1990, pp. 87-110.

¹⁵³ Article 1649 *nonies*, I, « Nonobstant toute disposition contraire, les agréments auxquels est subordonné l'octroi d'avantages fiscaux prévus par la loi sont délivrés par le ministre de l'économie et des finances (L. n°94-1163 du 29 déc. 1994, art. 32) » II, « Des arrêtés du ministre de l'économie et des finances, pris après avis d'un organisme désigné par décret (*V. Ann. III, art. 344 K*), peuvent définir, compte tenu de l'importance, de la nature ou du lieu d'exercice des activités considérées, les conditions des agréments auxquels des exonérations fiscales sont attachées en vertu des dispositions législatives ou réglementaires ».

en tant que responsable de la fixation du prix des actions et d'évaluation des actifs et ce, après avis d'une commission de privatisation¹⁵⁴.

§ 2 - Les administrations interministérielles de l'aménagement du territoire et du Plan

La mise en place de la planification et de l'aménagement du territoire a permis de moderniser l'administration. Des administrations de mission étroitement rattachées au Premier ministre ont été créées afin d'accroître l'efficacité de l'intervention de l'Etat en dépassant les rigidités administratives. Ces administrations ont une vocation interministérielle (A). De plus, des entités régionales déconcentrées ont été instituées pour relayer les administrations centrales (B).

A – Les administrations de mission à vocation interministérielle

L'aménagement du territoire et le plan ne trouvèrent pas de positionnement idéal dans les administrations ministérielles classiques (1). Mais, en dépit de ces difficultés, la D.A.T.A.R. et le Commissariat général du Plan devinrent de puissants bras opérationnels au service du Gouvernement du fait de leur caractère interministériel (2).

1 - La difficile insertion de l'aménagement du territoire et du Plan dans des administrations classiques

Le ministère de la reconstruction et de l'urbanisme a été créé en novembre 1944 par Raoul Dautry. Il comprenait une direction de la construction et une direction de l'urbanisme et de l'habitation¹⁵⁵. En 1946, la direction de l'urbanisme et de l'habitation fut scindée en quatre services dont celui de l'aménagement du territoire. En 1948, cette direction devint la direction de l'aménagement du territoire. A partir de 1962, l'aménagement du territoire s'est désolidarisé du ministère de l'équipement. Ce n'était plus seulement une direction au sein d'un ministère mais, soit un ministère à part entière, bien qu'aucun ministre n'ait eu en charge spécifiquement l'aménagement du territoire, soit un secrétariat d'Etat comme en 1962 puis plus tard en 1983 et en 1992. Il n'a en définitive jamais trouvé sa place dans l'organigramme, si bien qu'il fut rattaché tantôt au ministre chargé du plan en 1976 et 1981, au ministre du logement et des transports en 1972, au ministre l'intérieur en 1974 et 1993, au ministre de l'équipement en 1977, 1986 et 1995, auprès du Premier ministre en 1967, 1978, 1983 et 1992, au ministre de l'industrie en 1988, au ministre de la ville en 1991 et en 1997 au ministre de l'environnement¹⁵⁶. L'aménagement du

¹⁵⁴ C'est, encore aujourd'hui, toujours l'organisateur des actionnaires hors marchés (« noyaux durs ») selon les attributions qu'il tire de la loi du 19 juillet 1993 sur les privatisations. Sur le rôle du ministre de l'économie dans les processus de nationalisation et de privatisation voir COLSON, J.-P., *Droit public économique*, op. cit., p. 135.

¹⁵⁵ RANDET, Pierre, *L'aménagement du territoire, Genèse et étapes d'un grand dessein*, op. cit.

¹⁵⁶ Sur la généalogie de ce ministère, cf. MADIOT, *L'aménagement du territoire*, op. cit., pp. 36-37.

territoire est une discipline fondamentalement interministérielle. Quelle que soit la structure administrative réservée à l'aménagement du territoire, le ministre de tutelle a toujours bénéficié de prérogatives pour attribuer des aides financières pour des opérations intéressant l'aménagement du territoire¹⁵⁷.

L'administration du Plan, bien que plus ancienne que celle de l'aménagement du territoire, a connu elle aussi des difficultés à se positionner dans l'organisation administrative. Le ministre en charge du plan avait une mission de coordination avec les autres ministères. Tout comme l'aménagement du territoire, il était difficile de cloisonner la planification du fait qu'elle engageait une pluralité d'acteurs. La planification fut tantôt rattachée au ministère des finances entre 1954 et 1962, tantôt devint la compétence propre d'un ministère en compagnie de l'aménagement du territoire en 1976, 1981 et 1984. Progressivement, suivant son déclin, la structure ministérielle va devenir un secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, en 1983 et 1988 pour ensuite disparaître parmi les grands départements ministériels. En 1986, le Plan a même été confié au ministre chargé de la fonction publique. Depuis 1991, seul le Commissariat général du Plan demeure rattaché au Premier ministre et ce, sans l'intermédiaire d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat. A partir des années quatre-vingts, son rôle a été déplacé de la dimension nationale à la planification régionale. Sa puissance au service de l'Etat est un témoin de la période d'économie dirigée¹⁵⁸.

2 – L'action interministérielle des administrations de mission

En 1960, la pratique des réunions entre les ministres intéressés par l'aménagement du territoire est officialisée¹⁵⁹. Le Comité Interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.) a été créé par le décret du 16 novembre 1960¹⁶⁰. Ce comité répond à une exigence d'interministérialité et permet au Premier ministre d'opérer les arbitrages nécessaires entre les diverses et parfois contradictoires, politiques de l'Etat ayant trait à l'aménagement du territoire. Selon l'article premier de son décret de création, le comité est chargé de préparer les décisions du Gouvernement.

¹⁵⁷ Par exemple, la loi du 5 janvier 1952 relative au développement des dépenses d'investissements économiques et sociaux pour l'exercice de 1952, prévoyait que le financement d'installations industrielles décentralisées agréées par le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme pouvait bénéficier d'une aide financière de l'Etat sous forme de participations en annuités.

¹⁵⁸ CHENOT, Bernard, *L'organisation économique de l'Etat*, Dalloz, coll. Etudes politiques, économiques et sociales, 2^{ème} ed., 1965, 545 p.

¹⁵⁹ Sur l'évolution des pratiques administratives horizontales dans l'administration, cf. DELION, André G., Les conseils et comités interministériels, *A.J.D.A.*, 1975, pp. 268-276.

¹⁶⁰ Décret n°60-1219 du 19 nov. 1960 (*J.O.* du 20 nov. 1960 p. 10363).

Le décret du 14 février 1963¹⁶¹ va renforcer la politique d'aménagement du territoire par la création, non sans tâtonnements¹⁶², de la D.A.T.A.R. C'était, à l'époque, une révolution administrative prenant appui sur la gestion transversale d'une politique jusque-là cloisonnée au niveau des ministères. L'aménagement du territoire se concevait « comme une nouvelle méthode de pensée, commune à tous les ministères et les conduisant à faire converger leurs interventions vers des objectifs régionaux dépassant la responsabilité particulière de chacun »¹⁶³. Cette administration de coordination et d'impulsion devait fédérer les différentes options de l'aménagement du territoire pour éviter que la dispersion des actions et des crédits ne soit source d'inefficacité. Elle entrait en contact avec les administrations traditionnelles pour orienter leurs investissements dans le sens de la politique fixée par le Gouvernement. En cas de conflit, il revenait au Premier ministre de trancher. La D.A.T.A.R. va poursuivre les objectifs de décentralisation industrielle ou l'équipement des villes pour améliorer les services offerts aux activités économiques. Cette administration a souvent été identifiée comme autoritaire dans ses relations avec les collectivités locales et au sein même de l'appareil administratif d'Etat.

Depuis sa création, cette administration se veut souple et démultipliée. Elle dispose d'antennes au niveau régional et même à l'étranger pour rechercher les activités et les inciter à s'implanter en France¹⁶⁴. Des équipes s'attachent, d'une part à localiser directement des activités industrielles et tertiaires et d'autre part à développer les facteurs de localisation des entreprises (services, enseignement et recherche, technopôles...). Dans les années soixante-dix, la D.A.T.A.R. était véritablement à l'origine de la conception des grandes politiques d'aménagement et de leur mise en œuvre¹⁶⁵. A cette fin, elle utilisait la technique incitative grâce à une réserve de crédits non affectés par le biais du F.I.A.T. Elle a été perçue comme « un agent au service du changement et de l'innovation »¹⁶⁶.

¹⁶¹ Décret n°63-112 du 14 février 1963 (*J.O.* du 15 février, p. 1531) modif. par le décret n°85-361 du 25 mars 1985 (*J.O.* du 27 mars 1985, p. 3583).

¹⁶² Par exemple, un arrêté du 15 juin 1960 avait créé un centre interministériel d'information, destiné à informer les industriels et à assurer l'instruction de leurs demandes en vue d'avantages financiers pour les opérations d'adaptations, de reconversion et de décentralisation. Voir, HOURTICQ, Jean, La délégation à l'aménagement du territoire, *Rev. adm.*, 1963, n°92, pp. 184-187, HOURTICQ, Jean, La DATAR, *Rev. adm.*, 1973, n°154, pp. 427-433.

¹⁶³ MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, de, Philippe, *L'aménagement du territoire*, 9^{ème} op. cit. p. 29.

¹⁶⁴ La prospection, même si l'idée est ancienne, a été surtout structurée dans les années quatre-vingts. Par exemple, aujourd'hui le réseau de prospection de la DATAR à l'étranger (« Invest in France Agencies ») représente 7 bureaux en Europe, 4 en Amérique du Nord, 5 en Asie. L'association « Invest in France network » coordonne les actions de prospection et lie les commissariats, les agences de développement économique françaises adhérentes, les bureaux à l'étrangers pour promouvoir l'image de la France.

¹⁶⁵ POUYET, Bernard, *La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*, Paris, Cujas, 1968, 157 p. ; NEMERY, Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, op. cit. pp. 227-234.

¹⁶⁶ Etude du rôle de la D.A.T.A.R. : WACHTER, Serge, *Etat, décentralisation et territoires*, op. cit. pp. 143-165

De son côté, l'organisation du Commissariat général du Plan provient du décret du 3 janvier 1946¹⁶⁷. Le Commissariat eut le monopole de la stratégie de planification économique jusqu'à la création de la D.A.T.A.R. en 1963. Son rôle était d'animer et de conduire l'élaboration du Plan. Il n'a ni de pouvoir de décision, ni de personnalité morale, mais un rôle de concertation et de synthèse grâce au travail réalisé par les Commissions de modernisation ou les Commissions du plan. C'est un organisme de dialogue censé lui aussi échapper au cloisonnement ministériel¹⁶⁸. Selon Yves Ullmo, « le Commissariat général du Plan est dans l'appareil administratif et gouvernemental mais avec la nécessité d'un certain recul qui lui permet de bien jouer son rôle d'interface, c'est à dire de point de passage entre le système administratif et gouvernemental et le reste de la société »¹⁶⁹. Le terme d'administration prospective a été employé, en premier lieu par Lucien Sfez¹⁷⁰, pour désigner une administration de mouvement et en rupture avec son image statique traditionnelle. Ainsi conçue, la planification contribuait à la réforme administrative¹⁷¹. L'administration de la planification était convaincue de « l'inéluctabilité naturelle de la prévision »¹⁷². Elle utilisait des procédés d'élaboration modernes¹⁷³. Sa position stratégique en a fait un acteur important du processus décisionnel disposant du « monopole de la cohérence et du moyen terme ».¹⁷⁴ Le commissaire général du Plan est associé à de nombreux organismes et comités interministériels. Surtout lorsqu'il était chargé de l'élaboration du Plan, il entretenait des relations de travail la direction de la prévision au ministère de l'économie et des finances.

La D.A.T.A.R. et le Commissariat du Plan entretenaient des relations étroites¹⁷⁵. Le Commissariat avait des compétences en aménagement du territoire puisque selon le décret du 14

¹⁶⁷ En outre, voir les décrets du 16 janvier 1947 et du 11 décembre 1951.

¹⁶⁸ RIVERO, Jean, Action économique de l'Etat et évolution administrative, *Rev. économique*, 1962, n°6, pp. 886-896.

¹⁶⁹ ULLMO, Yves, Aperçus sur la pratique de la planification, *R.F.S.P.*, n°2-avril 1973, pp. 230-249.

¹⁷⁰ « L'administration prospective ne représente pas toute l'administration, mais elle la concerne en totalité » : SFEZ, Lucien, *L'administration prospective*, Paris, Armand Colin, coll. U, 1970, 431 p. (cit. p. 9).

¹⁷¹ La planification n'est cependant pas née de la réforme administrative. Elle l'a précède : MENIER, Jacques, Planification et réforme administrative en France, *Rev. adm.*, 1976, pp. 475-483.

¹⁷² » SFEZ, Lucien, *L'administration prospective*, *idem*, p. 25. La programmation, la vision, la prévision, la capacité à inventer des solutions résultent d'une attitude spécifique à l'administration prospective.

¹⁷³ On assiste dans les années soixante, à l'arrivée de techniques informatiques destinées à capter l'information et rendre plus intelligible la prévision. La méthode de la Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B.) venue des U.S.A., le Système d'étude pour un schéma d'aménagement de la France (S.E.S.A.M.E.) en 1968, le programme informatique de traitement des informations, « Plan calcul » en 1966 par exemple.

¹⁷⁴ FRIEDBERG, Erhard, Insaisissable planification. Réflexion à propos de quelques études sur la planification française, *art. cit.* p. 618. Sur le rôle des acteurs du Plan, voir les Travaux de NIZARD, Lucien, Administration et société : planification et régulations bureaucratiques, *R.F.S.P.*, n°2-avril 1973, pp. 199-229, *La consultation dans le processus de planification*, in *L'administration consultative*, Paris, Ed. Cujas, 1972 ; QUERMONNE, J.L., *La régionalisation et l'aménagement du territoire en France, Aménagement du territoire et développement régional*, La documentation Française, vol. I, 1968, p. 2.

¹⁷⁵ Le commissaire général du Plan fait partie de la commission nationale d'aménagement du territoire remplacée par le Conseil national d'aménagement du territoire en 1991 (décret n°91-293, *J.O.* du 21 mars 1991, p. 3928) et en 1995 par le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (décret n°95-1066 du 29 septembre

février 1963, il était chargé de procéder aux études concernant la conception de l'aménagement du territoire et d'intégrer leurs conclusions dans le Plan¹⁷⁶. L'aménagement du territoire a parfois été conçu comme la dimension spatiale de la planification¹⁷⁷. La régionalisation du Plan, à partir de sa quatrième représentation, illustre en effet le rapprochement des deux modes de planification.

B – L'aménagement du territoire et la planification par les relais régionaux déconcentrés

Avant d'être une collectivité territoriale, le niveau régional a émergé comme relais de l'action économique étatique (1). D'autres structures régionales comme les commissariats à l'industrialisation issus des années soixante, interviennent comme réseau territorial de la D.A.T.A.R. (2).

1 – La fonction économique des relais régionaux

Si l'on excepte l'expérience des régions économiques datant de 1938, la structure administrative régionale est véritablement née du régime de Vichy. Celui-ci instaura des commissaires de la République régionaux¹⁷⁸ spécialisés dans le maintien de l'ordre public et les affaires économiques, en regroupant plusieurs départements. Cette évolution de l'administration économique fut poursuivie à la Libération¹⁷⁹ puis rapidement abandonnée. En 1948, des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (I.G.A.M.E.) furent institués¹⁸⁰. À partir de 1951, agissant sous contrôle du ministre des affaires économiques et des finances, ils étaient chargés de l'animation économique régionale¹⁸¹.

1995, *J.O.*, 1^{er} octobre 1995, p. 14381). De son côté, le délégué à l'aménagement du territoire était membre du comité de régionalisation du Plan, par exemple.

¹⁷⁶ Art. 1 du décret n°63-113 du 14 février 1963 (*J.O.* du 15 février 1963, p. 1534).

¹⁷⁷ Les décrets des 14 et 15 février 1963 se sont efforcés d'englober dans le Plan les problématiques de l'aménagement du territoire. Cf. LECLERCQ, Claude, *Le financement public de l'aménagement du territoire*, *R.S.Fin.*, 1964, pp. 67-111.

¹⁷⁸ La loi du 19 avril 1941 instaura des préfets régionaux assistés d'intendants des affaires économiques. L'ordonnance du 10 janvier 1944 divisait le territoire métropolitain en Commissariats régionaux et dans chaque découpage, instituait un commissaire de la République (agent gouvernemental et administratif : il prenait des mesures dans un but d'intérêt général et pouvait suspendre une loi). Il était assisté par des secrétaires aux affaires économiques. Pour une étude historique : BOURJOL, Maurice, MEHL, Lucien, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Berger-Levrault, coll. L'administration nouvelle, 1969 (mis à jour en 1973), 368 p., BOURJOL, Maurice, *Région et administration régionale. Douze ans de réformes administratives*, Paris, Berger-Levrault, coll. L'administration nouvelle, 1970, 487 p.

¹⁷⁹ Ces préfets régionaux étaient spécialisés dans le maintien de l'ordre public et les affaires économiques bien que beaucoup de leurs compétences furent retirées à la Libération par une circulaire du 16 octobre 1945. Une ordonnance de 1945 érige le commissaire régional en chef des préfets et chef des services régionaux. Coordinateur et directeur, il relayait les ordres des ministres aux préfets et pouvait se substituer à eux. Cf. *R.D.P.*, 1946, p. 265. Ces préfets disparurent après 1945.

¹⁸⁰ Décret du 24 mai 1948.

¹⁸¹ Décret du 24 mars 1951 relatif à l'institution et aux attributions des I.G.A.M.E., attributions élargies par la circulaire du ministre des finances et des affaires économiques du 5 octobre 1954.

Le décret du 30 juin 1955 porte le germe d'une véritable administration économique régionale en créant vingt-deux circonscriptions administratives appelées les « régions de programme ». Ces services, légers et mal définis, étaient animés par les I.G.A.M.E. Leur objet fut la préparation et l'exécution des « programmes d'action régionale » destinés à promouvoir l'expansion économique de régions au développement insuffisant. Les programmes effectuaient un inventaire économique de la région puis formulaient des propositions d'action¹⁸². Ces programmes devinrent, par le décret du 31 décembre 1958, les « plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire ». Ils coordonnaient l'action des diverses administrations avec les initiatives locales publiques ou privées en organisant le concours de l'Etat par le biais de la prime spéciale d'équipement, de prêts ou d'exonérations fiscales. La préparation des plans régionaux était orchestrée par un préfet coordonnateur qui réunissait les préfets de département regroupés au sein d'une structure dont l'appellation devint « circonscription d'action régionale » avec le décret du 7 janvier 1959. Ces réunions avaient lieu à l'occasion de « conférences interdépartementales ». Le décret du 2 juin 1960 fixa le nombre des circonscriptions à vingt et un. Ces organes régionaux successifs n'étaient pas des collectivités territoriales et n'avaient pas de personnalité juridique propre. Leur rôle demeurait consultatif pour l'élaboration des plans régionaux et l'administration centrale conservait le pouvoir décisionnel.

En créant, toujours dans le cadre des circonscriptions d'action régionale, les Commissions de développement économique régional (C.O.D.E.R.), le décret n°64-252 du 14 mars 1964¹⁸³ renforça la régionalisation du plan¹⁸⁴. Le préfet de région qui a succédé au préfet coordonnateur¹⁸⁵ participait à l'élaboration du plan régional au sein de la conférence administrative régionale qui remplaça, en 1964, la conférence interdépartementale instituée en 1959. Les C.O.D.E.R. étaient des organes consultatifs dont les membres étaient désignés pour cinq ans. Ils assuraient une

¹⁸² Décret n° 55-873 du 30 juin 1955 (*J.O.* du 2 juillet 1955). Cf. MATHIEU, Maurice, Les programmes d'action régionale, *Rev. adm.*, n°52, 1956, p. 368 ; MORANT, de, R., Aménagement du territoire et moyens d'action, *Rev. adm.*, n°61, 1958, pp. 9-14.

¹⁸³ Décret n°64-252 du 14 mars 1964 portant création de commissions de développement économique régional (*J.O.*, 20 mars 1964, p. 2591, *A.J.D.A.*, avril 1964, p. 254) et également Instruction générale du 26 mai 1964 (*J.O.* 28 mai 1964, pp. 4523-4524), arrêtés des 16 juin et 11 juillet 1964 (*J.O.* des 17 juin 1964, pp. 6240-6245 et 12 juillet 1964, pp. 5220-5223).

¹⁸⁴ MAZERES, Jean-Arnaud, De quelques problèmes dominants de la planification française, *A.J.D.A.*, avril 1968, p. 203-220 ; DELION, André-G., La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions, première volet, *A.J.D.A.*, mai 1964, pp. 264-279 et second volet, *A.J.D.A.*, juin 1964, pp. 339-356 ; BODIGUEL, Jean-Luc, Les commissions de développement économique régional, *R.F.S.P.*, n°3-juin 1966, pp. 472-492 ; HOURTICQ, Jean, L'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale. La Commission de développement économique régional, *Rev. adm.*, n°98, 1964, pp. 181-185 ; HOURTICQ, Jean, La régionalisation du V^{ème} Plan, *Rev. adm.*, n°104, 1965, pp. 195-198 ; HOURTICQ, Jean, La planification régionale, *Rev. adm.*, n°117, 1967, pp. 314-318 ; VIOT, P., La participation au Plan dans les régions in *Bulletin I.L.A.P.*, n°19, juill.-sept. 1971, pp. 627-640.

¹⁸⁵ Décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale (*J.O.*, 20 mars 1964, p. 2889, *A.J.D.A.*, avril 1964, p. 252).

représentation des intérêts régionaux dans l'élaboration du Plan en accueillant des élus locaux sans pour autant que l'on puisse parler d'assemblée.

Enfin, après une réforme avortée en 1969 qui prévoyait de renforcer le pouvoir des régions¹⁸⁶, les circonscriptions d'action régionale vont changer d'appellation. En 1972, l'établissement public régional étant créé, les C.O.D.E.R. disparaissent¹⁸⁷. L'entité administrative régionale a été dotée d'une personnalité juridique propre. La région apparaît dès lors comme un important échelon déconcentré de l'administration économique¹⁸⁸. Même si le département faisait valoir un certain nombre de rôles dans la préparation du Plan, sa mise en œuvre par la programmation, la répartition des crédits et la réalisation d'équipements collectifs¹⁸⁹, c'est la région qui a été désignée par l'Etat comme le relais de la planification nationale et de l'aménagement du territoire¹⁹⁰. Le préfet de région anime la circonscription régionale et contrôle l'activité des autorités administratives de la région. Il œuvrait à l'exécution de la tranche régionale du Plan et à la distribution de subventions de l'Etat aux entreprises implantées ou à implanter dans la région¹⁹¹.

Malgré la déconcentration, la planification et l'aménagement du territoire demeuraient le produit de « technostructures »¹⁹². Les organes administratifs économiques ne développaient pas leurs relations avec l'extérieur¹⁹³. La concertation restait interne à l'administration ce qui rendait difficile l'association des agents économiques ou des organismes de représentation des intérêts

¹⁸⁶ Le projet du Général de Gaulle était de constituer des assemblées régionales sur le mode du département et dirigées par le préfet de région. Ces assemblées promues collectivités territoriales auraient rassemblé des élus locaux et des nouveaux membres désignés parmi les catégories socioprofessionnelles. Ces collectivités n'auraient pas eu de membres élus au suffrage universel direct, ni d'autonomie budgétaire et fiscale. Le référendum du 27 avril 1969 sur la réforme du Sénat et des régions, vit une majorité de « non » l'emporter d'où la démission du Général de Gaulle.

¹⁸⁷ Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *J.O.*, 9 juillet 1972, p. 7176, décrets n°73-854 relatif à la composition et au fonctionnement des conseils régionaux, n°73-855 relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux, 73-856 du 5 sept. 1973 relatif au régime financier et comptable de la région (*J.O.* du 6 sept. 1973, p. 9676, p. 9690, p. 9735), décret n°76-16 du 8 janv. 1976, régime financier. BAGUENARD, Jacques, L'organisation régionale (Loi du 5 juillet 1972), *R.D.P.*, 1973, pp. 1405-1487 ; Dossier : Les nouvelles institutions régionales, *Bull. I.I.A.P.*, n°34, avril-juin 1975 ; HOURTICQ, Jean, La loi du 7 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *Rev. adm.* n° 150, 1972, pp. 635-639.

¹⁸⁸ GILLI, Jean-Paul, Aménagement du territoire et réforme régionale, *A.J.D.A.*, juin 1969, pp. 328-335 ; HENRY, Dominique, La région et l'aménagement du territoire, un exemple : la Bourgogne et ses pays, *Rev. adm.*, 1976, pp. 73-75 ; G.-T., Sur l'action des préfets dans la vie économique locale, *Rev. adm.*, n°54, 1960, pp. 126-130.

¹⁸⁹ Il a du reste, aujourd'hui, toujours ce rôle de répartition des crédits. cf. le décret n°82-389 du 10 mai 1982 (*J.O.* 11 mai 1982, p. 1135) relatif aux pouvoirs du préfet et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements.

¹⁹⁰ Non pas que les préfets de régions subordonnent les préfets de département, mais les textes n'ont pas désigné ces derniers comme les chefs de file des échelons déconcentrés en matière économique.

¹⁹¹ Décret du 11 février 1965 et décret n°70-1047 du 13 novembre 1970 portant déconcentration des décisions de l'Etat en matière d'investissements publics, (*J.O.*, 15 nov. 1970, p. 10515).

¹⁹² SFEZ, Lucien, *L'administration prospective*, Paris, Armand Colin, 1970, 431 p.

¹⁹³ MENIER, Jacques, Planification et réforme administrative en France, *art. cit.* p. 475.

socio-économiques. Le niveau régional a été fonctionnel avant d'être institutionnel¹⁹⁴. Il apparaissait comme un fidèle relais de l'action économique de l'administration centrale. Néanmoins, il a été perçu comme « la formulation moderne d'un principe de décentralisation »¹⁹⁵. Ce fut, de surcroît, l'occasion d'un renouvellement des méthodes d'action de l'Etat et une tentative de rationalisation de l'action administrative¹⁹⁶.

2 – Les commissariats à l'industrialisation

Les commissariats ont émergé en 1967 avec la création des commissaires à la conversion industrielle et des commissaires à l'aménagement et à la rénovation de l'économie rurale¹⁹⁷. En 1970, ce fut la création des commissaires à l'industrialisation¹⁹⁸ et en 1974, l'évolution des commissaires à la rénovation rurale en commissaires de massifs¹⁹⁹. Ces réformes établirent les grandes catégories de commissariats actuels²⁰⁰. Les commissaires sont nommés pour cinq ans par un décret en Conseil des ministres. Ils peuvent être des chefs d'entreprises ou des membres délégués par des associations pour l'expansion économique. Au quotidien, leur mission est encadrée par le délégué à l'aménagement du territoire et par les préfets de région. Les commissariats sont compétents sur un territoire qui ne correspond pas forcément à une circonscription administrative traditionnelle. Leur rôle est d'améliorer les conditions d'accueil des entreprises en agissant sur l'environnement économique et ce, en collaboration avec les collectivités locales, les chambres consulaires, les associations de développement et leurs réseaux d'entreprises. Leur mission est aussi de prospecter les entreprises notamment à l'étranger. Dans le cadre de leurs actions, ils peuvent solliciter des aides de la part des fonds liés à la D.A.T.A.R.

L'administration étatique au service du dirigisme économique était riche d'autorités capables de jouer un important effet levier pour influencer le comportement des entreprises. Elles avaient notamment à disposition un arsenal d'instruments juridiques, contraignants ou incitatifs.

¹⁹⁴ QUERMONNE, Jean-Louis, Vers un régionalisme « fonctionnel » ?, *R.F.S.P.*, 1963, pp. 849-876.

¹⁹⁵ LANVERSIN, de, Jacques, *L'aménagement du territoire et la régionalisation*, Litec, 2^{ème} ed., 1970, p. 27.

¹⁹⁶ HEYMANN, Arlette, La fonction des techniques juridiques : le cas de l'aménagement du territoire, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n°28-1973, pp. 623-675 et sur la question p. 647 ; GREMION, Pierre, La théorie de l'apprentissage institutionnel et la régionalisation du Cinquième Plan, *R.F.S.P.*, n°2-avril 1973, pp. 305-320.

¹⁹⁷ Décrets n°67-937 et 67-938 du 24 octobre 1967 (*J.O.* du 26 octobre 1967, p. 10547-10548).

¹⁹⁸ Décret n°70-983 et n°70-984 du 27 octobre 1970 (*J.O.* 28 octobre 1970, p. 9974).

¹⁹⁹ Décret du 16 mai 1974 (*J.O.* 19 mai 1974, p. 5420).

²⁰⁰ Commissariats à l'industrialisation et au développement (Champagne-Ardenne-Picardie-Développement, Languedoc-Roussillon Prospection, Comité de pilotage de l'Ile de la Réunion, Loire-ADIL, Lorraine-APEILOR, Massif-central-ADIMAC, Nord-Pas-de-Calais-Développement, Normandie-Développement, Ouest Atlantique, Vosges depuis octobre 2000), commissariat à l'aménagement des massifs (Alpes, Massif Central, Pyrénées, Jura-Vosges, Hauts de la Réunion). Par ailleurs, 22 « hommes-pôles de conversion » (chargés de mission assurant l'animation économique), coordonnent les actions de reconversion. Placés auprès des préfets ils participent aux actions de soutien de la D.A.T.A.R.

*
* *

Pour mener à bien les objectifs de cohésion économique et sociale, l'Etat avait recours à des moyens généraux réservés à son intervention. Les politiques orientaient de façon générale les activités économiques sur le territoire par le budget, la planification nationale, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le contrôle d'un large secteur d'entreprises publiques. Une puissante administration largement articulée autour du ministre de l'économie structurait et appliquait ces politiques. L'Etat fixait les caps de sa politique territoriale, la localisation des activités économiques étant ensuite réalisée au moyen de techniques juridiques précises (*chapitre 2*).

CHAPITRE 2 – LES TECHNIQUES PRECISES D'ORIENTATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES

De façon générale, pour réaliser les objectifs de la régulation économique, les autorités publiques alternent les procédés de contrainte et d'incitation. En économie dirigée, c'est d'abord au moyen de l'acte unilatéral que l'Etat interdit, réglemente, prescrit ou apporte son soutien financier. La technique conventionnelle participe par contre à l'incitation. Plus originale, elle contribua au renouvellement des modes d'action de l'administration et prit de l'importance dans le cadre du Plan. L'économie, sans cesser d'être dirigée devint plus concertée. Mais, quels qu'ils soient, les moyens de l'action territoriale faisaient largement appel au pouvoir discrétionnaire de l'Etat, y compris dans les techniques conventionnelles. Tout d'abord, il sera question des techniques juridiques coercitives de localisation des activités économiques (*section 1*) puis ensuite des techniques incitatives (*section 2*). Enfin, on se penchera sur le développement du contrôle des aides publiques aux activités (*section 3*).

Section 1 – Les techniques juridiques coercitives de localisation des activités économiques

Avec les polices d'implantation des activités économiques, la contrainte émane de l'Etat « gendarme » qui met de l'ordre dans les affaires économiques par l'instauration de contrôles et d'autorisations administratives. Ces autorisations sont répertoriées comme appartenant à des législations indépendantes les unes par rapport aux autres²⁰¹. Le Conseil d'Etat a donné une définition claire du principe d'indépendance des législations : « Une autorisation délivrée au titre d'une législation A ne vaut pas autorisation au titre d'une législation B et ceci alors même que des similitudes existeraient entre ces deux législations (...). Chaque autorisation ne vaut que pour l'application de la législation qui l'impose. D'autre part, l'irrégularité d'une autorisation administrative n'a pas pour effet de vicier une autorisation délivrée, en application d'une législation distincte, pour la même opération, ce qui implique que la légalité de l'autorisation A ne s'apprécie pas au regard de l'autorisation B »²⁰².

C'est souvent le permis de construire qui assure la coordination des législations indépendantes. Les autorisations administratives sont exigées parfois avant le dépôt du permis de

²⁰¹ Voir SABLIÈRE, Pierre, Indépendance, complémentarité, connexité, fusion ou équivalence des procédures administratives concernant une même opération, *C.J.E.G.* mai 1989, pp. 145-163 ; LEBRETON, Jean-Pierre, L'urbanisme et les législations réputées indépendantes, in *A.J.D.A.* numéro spécial, 20 mai 1993, pp. 20-26.

²⁰² Rapport du Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris, La documentation Française, Les études du Conseil d'Etat, 1992, p. 37.

construire, parfois en même temps que l'instruction de ce dernier. Les autorisations administratives spéciales sont nombreuses et peuvent affecter toute construction quelle que soit sa nature et indépendamment de son caractère économique²⁰³. En premier lieu, le placement des activités économiques dépend de la législation ordinaire de l'urbanisme (§1). Ensuite, des autorisations spéciales peuvent être exigées pour l'implantation des activités économiques en région parisienne (§2), pour l'implantation des grandes surfaces (§3) et pour traiter les nuisances des entreprises (régime des installations classées) (§4). Mises en œuvre en période d'économie dirigée, ces autorisations administratives perdurent même si leur objet a parfois évolué et, hormis l'urbanisme transféré aux communes en 1983, restent de la compétence ou de l'encadrement de l'Etat.

§1 – Le placement des activités économiques par le droit de l'urbanisme

L'urbanisme a contribué à renforcer le sentiment de dirigisme étatique lorsqu'il était une politique de Gouvernement. Des règles d'urbanisme dépendent l'accueil, l'implantation et l'intégration des entreprises au paysage. Les documents de planification d'urbanisme et d'aménagement du territoire orientent en amont la localisation spatiale des activités économiques (A). Ensuite, des techniques dites « d'urbanisme opérationnel » donnent les moyens à la collectivité publique de créer des zones dédiées aux activités (B). Enfin, en aval le permis de construire est l'élément fédérateur des techniques d'urbanisation puisqu'il sanctionne *in fine* les implantations d'activités économiques (C).

A – La gestion stratégique des activités économiques par les documents de planification

La planification de l'implantation des activités économiques revêt plusieurs formes : la planification et les zonages contraignant du droit de l'urbanisme (1) et les documents prospectifs de l'aménagement du territoire aux effets juridiques incertains (2).

1 – La planification en urbanisme

La planification urbaine est un outil de maîtrise de l'évolution de l'urbanisation et d'aide à la décision pour les autorités publiques. C'est un élément de rationalisation de l'action administrative. Elle n'a pas été inventée dans le but de créer des emplois mais elle y concourt par sa capacité à réguler l'implantation des activités humaines sur un territoire donné.

²⁰³ Par exemple, les visas de l'Architecte des bâtiments de France pour les constructions ou réfections de bâtiments au titre des monuments historiques classés ou inscrits (loi du 31 décembre 1913) ou des sites classés (loi du 2 mai 1930). Le permis de construire joue ici un rôle fédérateur puisque sa délivrance avec l'accord des administrations concernées autres que celle chargée de l'urbanisme, vaut autorisation au titre des réglementations spécifiques (art. L. 421-1 du *C. urb.* issu de la loi 76-1285 du 31 décembre 1976, *J.O.* 1^{er} janv. 1977, p. 4).

L'urbanisme de plan a connu une lente évolution teintée d'expérimentation et de pragmatisme. Son apparition est datée des années 1919-1924²⁰⁴. La planification contemporaine trouve un fondement en 1958²⁰⁵ par une double planification avec les plans d'urbanisme directeurs et les plans d'urbanisme de détail²⁰⁶. En 1962, des plans sommaires d'urbanisme pour les communes de petite taille furent créés²⁰⁷. Ces plans constituaient un dispositif à la fois prospectif et réglementaire. Mais, c'est surtout la loi du 30 décembre 1967 qui marqua durablement l'urbanisme de plan. Cette loi a doté les autorités étatiques alors compétentes, d'outils juridiques capables d'appréhender le développement urbain dans sa globalité, de la planification à la réalisation d'aménagements en passant par la maîtrise foncière (création des schémas directeurs, des plans d'occupation du sol, des zones d'aménagement concerté)²⁰⁸.

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) tout comme les « schémas directeurs » qui les remplacèrent en 1983 ou les futurs schémas de cohérence territoriale qui verront le jour à l'horizon 2002 d'ailleurs, ont une dimension prospective supra-communale. Ils organisent la gestion stratégique de l'espace dans un temps relativement long (15 à 20 ans)²⁰⁹. Ils ont un rôle de prévision de la destination générale des sols en zones naturelles, en zones d'extension urbaine ou en zones de localisation des activités économiques. Les S.D.A.U. ont été réalisés par l'urbanisme d'Etat. Ils devaient être compatibles avec les lois et décrets en vigueur, avec les normes d'urbanisme qui leur étaient juridiquement supérieures telles les anciennes directives d'aménagement national du territoire²¹⁰. Le S.D.A.U. n'a pas, en principe, d'effets juridiques directs sur les demandes d'autorisations individuelles d'occupation du sol²¹¹.

²⁰⁴ Pour un historique de l'urbanisme de plan, voir GAUDIN, Jean-Pierre, « La cité reconstituée » Techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du 20^e siècle, *R.F.S.P.*, n°1-fev. 1985, pp. 91-110 ; LOUIS-LUCAS, Paul, 60 années de planification urbaine, 1919-1979, *Droit et ville*, n°9-1980, pp. 79-105.

²⁰⁵ Décret n°58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme, (*J.O.*, 4 janv. 1959, p. 265) instaurant les plans d'urbanisme directeurs et les plans de groupements d'urbanisme. Ces derniers étaient préparés à partir de 1965 par les organisme régionaux d'étude d'aire métropolitaine (O.R.E.A.M.).

Avant 1958, existaient les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes (loi Cornudet du 14 mars 1919) puis les plans de lotissement (loi du 19 juillet 1924), le plan d'aménagement de la région parisienne (lois des 29 avril et 14 mai 1932), les projets régionaux d'urbanisme (décret-loi du 25 juillet 1935), les projets d'aménagements régionaux de la loi n°324 du 15 juin 1943 (*J.O.* du 24 juin 1943, p. 1715).

²⁰⁶ Concrètement mis en place un an plus tard : décret n°59-1089 du 21 septembre 1959 qui instaure les plans d'urbanisme de détail (*J.O.* 23 sept. p. 9230).

²⁰⁷ Décret n°62-460 du 13 avril 1962 modif. le décret n°58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme, instaurant les plans sommaires d'urbanisme (*J.O.* 22 mai p. 4969).

²⁰⁸ Loi n°67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967, *précit.* ; SCHMIT, Bruno, ALLAMAN, Martine, MAROT, Florence; BLANC, Gérard, Vingt ans : la LOF, *Diagonal* n° 70 - février 1988 pp. 9-22.

²⁰⁹ DANAN, Yves-Maxime, Le schéma directeur, *Encyclopédie dalloz*, F.-P. Benoît, n°8100.

²¹⁰ Les formes contemporaines de planification urbaine respectent encore des normes supérieures (loi d'aménagement et d'urbanisme, directives territoriales d'aménagement, etc.).

²¹¹ Il y a des cas où les schémas directeurs pourront être opposables directement aux tiers. C'était le cas des anciens schémas directeurs ayant valeur de directive d'aménagement national. C'est le cas du schéma directeur d'Ile-de-France et des schémas des agglomérations nouvelles. Egalement, voir l'art. L. 130-2 *C. urb.* une exception avec les constructions dans les espaces boisés classés si compatibilité directe avec le S.D.

Cette question a fait l'objet de controverses. La jurisprudence a tranché en estimant que la légalité d'un permis de construire ne pouvait s'apprécier directement par rapport aux dispositions du S.D.A.U.²¹² Cependant, plus il contient des dispositions précises et plus le juge estime qu'il est opposable aux tiers. Cela revient à limiter le pouvoir de décision discrétionnaire de l'administration. Dès sa publication, il prend une force normative qui s'impose à l'administration. Le juge administratif effectue un contrôle restreint lorsque des actes administratifs relatifs à un schéma sont contestés devant lui²¹³.

Quant au plan d'occupation des sols (P.O.S.), il a une fonction de réglementation des sols dans le cadre communal. C'est la traduction des choix d'aménagement retenus par les autorités publiques²¹⁴. Il attribue aux sols une destination particulière et de ce fait, soumet tout permis de construire à cette destination. Les règles du P.O.S. ont un impact sur le développement spatial des activités économiques en fixant les conditions de leur implantation. Le P.O.S. contribue à renforcer ou détourner l'attraction et le dynamisme urbains. Il doit prendre en compte certains documents qui se trouvent à un niveau géographique ou hiérarchique supérieur²¹⁵. Mais sa compatibilité « naturelle » demeure celle du S.D.A.U. car ces deux documents sont complémentaires en théorie. La notion d'équilibre entre emploi, habitat et protection de l'environnement est privilégiée par les textes en droit de l'urbanisme²¹⁶. Par exemple, l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme énonce : « Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques, et, d'autre part, de prévoir

²¹² C.E. 2 mars 1977, *Domat, Rec.* p. 1004, *A.J.D.A.*, 1977, p. 447 note DANAN, Y.-M., *Droit et ville* n°4, 1977, p. 285, note BOUYSSOU, Fernand.

²¹³ Le juge a admis dans son contrôle restreint le détournement de pouvoir (C.E. 29 janvier 1982, *Commune de Contes et M. D'Albera, Rec.* p. 46) et l'erreur manifeste d'appréciation (C.E. 24 juillet 1981, *Ass. de défense de Sonchamp et comité de sauvegarde des Essarts-le-Roi, Rec.* p. 323).

²¹⁴ CHARLES, Hubert, *Le droit de l'urbanisme*, P.U.F., Thémis, 1997, 202 p. ; JACQUOT, Henri, PRIET, François, *Le droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 3^{ème} ed. 1998, 762 p. ; CHAPUISAT, Jérôme, *Le droit de l'urbanisme*, Paris, P.U.F., Que-sais-je ?, n°2130, 3^{ème} ed. 1999, 125 p.

²¹⁵ Il doit être compatible avec les dispositions d'ordre public du règlement national d'urbanisme, avec les directives territoriales d'aménagement et lois d'aménagement et d'urbanisme en cas d'absence de S.D.A.U. et prendre en compte le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau ou la charte des parcs naturels régionaux. AUBY, Jean-Bernard, PERINET-MARQUET, Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction, op. cit.* n°508.

²¹⁶ Ceci est vrai pour le schéma directeur comme pour le plan d'occupation des sols. Selon l'art. L. 122-1 du *C. urb.* relatif aux schémas directeurs : « Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains. (...) Ils déterminent la destination générale des sols et, en tant que de besoin, (...) la localisation des services et des activités les plus importantes (...) ». Selon l'art. L. 123-1 du *C. urb.* relatif aux plans d'occupation des sols « (...) délimiter des zones urbaines ou à urbaniser prenant notamment en compte les besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transport des populations actuelles et futures. » Voir aussi, l'art. L. 110 du *C. urb.*

suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matières d'habitat ».

C'est par la technique du zonage (dit « zoning » en anglais) issue du développement concomitant des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, que les personnes publiques en charge de l'urbanisme favorisent ou découragent, volontairement ou non, l'implantation des activités économiques. On parle de zonage dès qu'il y a une contrainte réglementaire quant à l'utilisation du sol ce qui laisse parfois penser qu'il y a une appropriation publique des sols²¹⁷. Le zonage est une spécialisation de l'espace à des fins techniques ou fonctionnelles²¹⁸.

L'utilisation du zonage a été théorisée par la doctrine fonctionnaliste de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Le courant progressiste en urbanisme s'est développé sous l'impulsion de deux courants idéologiques rationalistes²¹⁹. En 1919, Walter Gropius crée le « Bauhaus » en Allemagne et à partir de 1928 sont instaurés les Congrès internationaux d'architecture moderne (C.I.A.M.) sous l'impulsion de Le Corbusier²²⁰. Le zonage est le moyen de mettre fin au désordre urbain. Il permet alors de rationaliser la production du bâti. A l'anarchie urbaine est opposée l'ordre du zonage. L'urbanisation implique une standardisation du bâti et la dissociation fonctionnelle des activités. C'est la spécialisation de l'espace en le divisant par activités c'est à dire, si l'on ne tient compte que de l'économie, en zones de tendance agricoles, industrielles ou commerciales, dans le but d'obtenir « un rendement urbain maximum »²²¹ comme l'organisation scientifique du travail prétend à l'amélioration des rendements par une spécialisation des tâches²²².

Pendant longtemps, les activités économiques n'ont pas nécessité d'espaces qui leur soient spécifiquement voués. Elles étaient mêlées aux autres fonctions urbaines. La révolution industrielle du XIX^{ème} siècle constitua le point de départ de la création de tissus à vocation économique, quittant la ville dense pour la périphérie où les terrains bon marché et facilement accessibles, abondaient. Bien que le terme n'apparaisse en France que dans les années cinquante,

²¹⁷ LOUIS-LUCAS, Paul, 60 années de planification urbaine, *art. cit.* p. 98.

²¹⁸ BERNASCONI, Jacques, Réflexions sur le zonage, *J.C.P. ed. G.*, 1982, I-doctrine, 3084.

²¹⁹ Pour une lecture très instructive des courants fonctionnalistes de l'urbanisme : CHOAY, Françoise, *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Editions du Seuil, Essais, 1979 (1^{ère} ed. 1965), 445 p. (spéc. p. 224 et 233).

²²⁰ L'espace de la ville était affecté au logement, au travail, aux loisirs, à la circulation : LE CORBUSIER, *La Charte d'Athènes*, Les Editions de Minuit, 1943, réed. 1968, 150 p.

²²¹ JOBERT, Bruno, La planification urbaine européenne en changement : nouveaux modes d'action, nouveaux enjeux, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, Juillet-sept. 1976, n°39, p. 475.

²²² Pour une typologie des zonages se reporter à BERNASCONI, Jacques, Réflexions sur le zonage, *art. cit.*

l'idée du zonage est ancienne et a été d'abord liée à la sécurité, à la salubrité publique ou à la santé publique. Il s'agissait en premier lieu de réguler le désordre urbain et séparer l'industrie de l'habitat avant de se sophistiquer et découper toutes les catégories d'activités humaines existantes ou prospectées²²³. Historiquement, le zonage est apparu avec le décret impérial du 15 octobre 1810 qui a servi au classement des établissements industriels produisant des nuisances. Ce zonage est toujours lié à la dangerosité et aux nuisances des activités économiques comme le justifie Pierre Randet : « La conception du zonage industriel doit être révisée : les industries dangereuses ou gênantes par l'intensité du trafic, de matériel ou de personnel qu'elles provoquent, ou qui sont appelées à constituer des objectifs importants en cas de conflit, doivent être franchement éloignées de la zone habitée la plus proche (...) ; l'industrie moyennement gênante ou insalubre sera admise dans des zones industrielles de type classique ; quant aux industries de transformation légère dont l'activité n'implique aucune gêne pour le voisinage, c'est dans les zones d'habitation qu'elles auront leur place pour leur apporter un élément d'animation et des possibilités de travail à côté de la résidence »²²⁴. Le juge administratif a reconnu la légalité du zonage dès 1934²²⁵. Il a admis la légalité d'une séparation de l'habitat des industries lorsque la sécurité et salubrité d'un quartier en dépend²²⁶.

Le zonage va progressivement se diversifier tout en maintenant un objet initial monofonctionnel. Le décret du 31 décembre 1958 indiquait que les plans d'urbanisme directeurs s'intéressent à la « répartition du sol en zones suivant leur affectation ». Rapidement, les plans, même succincts, ont différencié les zones d'habitat des zones d'industrie. L'analyse de Jean-Pierre Gaudin à propos du zonage traduit la haute ambition que le législateur lui a assigné : « Outre ses vertus opératoires pour mettre juridiquement en œuvre les projets urbains, il s'avère d'emblée un puissant moyen de piloter dans les quartiers centraux, le maintien ou bien l'éviction d'activités et de populations mais également d'accentuer le marquage économique ou social des zones d'extension. Les zonages contemporains d'urbanisme même plus nuancés et d'échelle détaillée, conservent ce pouvoir sur la localisation des activités économiques »²²⁷. Le planificateur est doté d'un fort pouvoir discrétionnaire sur la destination des zones. Tout zonage

²²³ SCHERRER, Franck, Découper pour l'action : naissance et évolution des découpages liés à l'aménagement urbain, communication écrite aux Dixièmes Entretiens Jacques Cartier, « *Les découpages du territoire* », Lyon, Communauté Urbaine de Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997, publié in *INSEE Méthodes* n°76/77/78, juillet 1998.

²²⁴ RANDET, Pierre, *L'aménagement du territoire, Genèse et étapes d'un grand dessein*, op. cit. p. 31.

²²⁵ C.E. Ass., 23 février 1934, *Lainé, Rec.* p. 267, *S.* 1935, 3, p. 9 note P.L. ; *G.A.D.U.*, n°4, comm. CHARLES, Hubert. Extrait de la décision de la Haute juridiction : « Considérant d'autre part, qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 14 mars 1919, que les projets d'extension et d'aménagement des villes établis en exécution de ladite loi peuvent prévoir une répartition du territoire des villes auxquelles ils s'appliquent en zones grevées de servitudes particulières dans l'intérêt de l'hygiène, de l'archéologie et de l'esthétique ».

²²⁶ C.E., 26 avril 1976, *Ministre de l'équipement c/Rouby, Rec.* p. 973 et 977 ; T.A. Nantes, 13 mai 1987, *Murtin, Rec.* p. 1003.

²²⁷ GAUDIN, Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, op. cit. p. 61.

est constitutif d'une servitude d'urbanisme justifiée par un motif d'intérêt général. Tout autre motif n'est pas légal et constitutif du détournement de pouvoir. Le zonage va être adapté tantôt pour faciliter l'implantation d'une activité économique porteuse d'emplois et tantôt il s'agit au contraire de s'opposer à l'arrivée d'une activité génératrice de fortes nuisances²²⁸.

L'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme permet de définir l'usage principal du sol ou l'activité dominante d'une zone²²⁹. Les activités économiques sont réparties dans des zones diverses permettant la mixité des activités avec l'habitation²³⁰ ou à contrario la spécificité, c'est à dire la localisation dominante de certaines activités au détriment d'autres²³¹. La spécialisation d'une zone ne signifie pas l'exclusivité de son affectation. Le zonage ne permet pas de prévoir un usage économique exclusif comme la seule activité hôtelière²³². De même, la réglementation des activités économiques ne doit pas exagérer le détail²³³. L'article L. 123-1-11° donne pour objet au P.O.S., de déterminer des zones dans lesquelles pourront s'implanter les magasins de commerce de détail dont l'octroi du permis de construire est soumis à une autorisation préalable de la commission départementale d'équipement commercial²³⁴. L'implantation des commerces de détail dépend à la fois des commissions d'équipement commercial et des planificateurs locaux.

Le droit du sol est régi par les prescriptions contenues dans le règlement du P.O.S. Le coefficient d'occupation des sols (C.O.S. ou coefficient d'utilisation du sol avant 1967) est au nombre des prescriptions qui affectent la densité des constructions sur une parcelle. La règle d'urbanisme est ainsi modulée selon la destination du terrain (activités économiques et/ou habitat) retenue par les autorités publiques²³⁵. Cette technique juridique est toutefois facultative.

²²⁸ BOUYSSOU, Fernand, Droit de l'urbanisme et développement économique et commercial, *art. cit.* p. 163.

²²⁹ Art. L. 123-1-1° du *C. urb.* : « Les plans d'occupation des sols déterminent l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées ».

²³⁰ Depuis la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (*J.O.* 19 juill. 1991, p. 9521), le zonage urbain est très décrié pour sa fonctionnalité. La doctrine également, préconise la mixité « habitation-emploi ». JACQUOT, Henri, D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité, *Droit et ville* n° 34, 1992 pp. 89-103.

²³¹ Le P.O.S. peut délimiter des zones dans lesquelles l'implantation des établissements commerciaux peut être réglementée ou interdite, C.E., 7 mai 1986, *Sté Guyenne et Gascogne, A.J.D.A.*, 1986, p. 523, note BOUYSSOU, Fernand ; C.E. 26 novembre 1986, *Fol. D.*, 1987 p. 163, note CHARLES, H. Pour les carrières il semble possible qu'elles soient totalement interdites sur une zone selon les circonstances locales : C.E. 30 décembre 1996, *Commune de La Boissière, Dr. Adm.*, 1997, n°80, note D.P.

²³² T.A. Rennes, 24 mars 1982, *Leboissetier, Rec.* p. 780.

²³³ Les activités prosrites d'une zone ne peuvent être décrites en détail. C'est la nature de l'activité qui est concernée et non le type de produit quelle fabrique.

²³⁴ Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville *précit.*, art. 8-III codifié à l'article L. 123-1 du *C. urb.* Les communes peuvent utiliser les P.O.S. pour « délimiter des zones dans lesquelles pourront s'implanter les magasins de commerce de détail dont l'octroi du permis de construire ou la réalisation est soumis à autorisation préalable de la commission départementale d'urbanisme commercial par l'article L. 451-5 du présent code ».

²³⁵ C'est un ratio. Selon l'art. R. 123-22 du *C. urb.* : c'est le rapport exprimant le nombre de m² de plancher hors œuvre susceptibles d'être construits par m² au sol.

En dehors de quelques cas particuliers où la règle de droit autorise son dépassement, il constitue un butoir, c'est à dire une limite maximale de densité²³⁶. Par la technique du C.O.S. différencié détaillée à l'article R. 123-22-1° du Code de l'urbanisme, les communes qui disposent d'un P.O.S. opposable aux tiers, peuvent différencier la densité des constructions en fonction de leur usage. Si l'on désire attirer des entreprises sur une parcelle, le C.O.S. prévu pour les activités économiques reste plus élevé que le C.O.S. réservé aux habitations²³⁷. En revanche, un petit C.O.S. dissuade l'implantation de bâtiments de grande taille et écarte de fait un certain nombre d'activités consommatrices d'espaces. Ce procédé a été admis par le Conseil d'Etat²³⁸, avant d'être confirmé par la loi du 7 janvier 1983²³⁹.

Le zonage produit-il des effets positifs sur l'économie ? Dans les études, il n'y a aucune unanimité sur ses effets²⁴⁰. Globalement, il apparaît utile pour remédier aux externalités négatives du système urbain comme la pollution, le bruit, la congestion des transports. Ce faisant, il ne permet pas une allocation naturelle du sol à l'équilibre du marché. Autrement dit, il organise le marché foncier ou immobilier en dehors de la rationalité ordinaire de la « main invisible ». Les loyers et les prix fonciers sont affectés et varient en fonctions du droit du sol, des densités autorisées, des équipements publics²⁴¹. Le zonage est un important instrument du développement urbain. Il permet une meilleure répartition des richesses, des équipements et des individus.

Enfin, la fiscalité de l'urbanisme peut elle aussi poursuivre un objectif économique bien que n'ayant pas d'impact direct sur la localisation des activités économiques. Mais il s'agit avant tout de faire participer les constructeurs au financement des équipements publics. La fiscalité peut cependant être réduite voir nulle sur les espaces d'accueil des entreprises et faire l'objet d'une négociation avec les entrepreneurs²⁴².

²³⁶ AUBY, Jean-Bernard, PERINET-MARQUET, Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op. cit., p.215.

²³⁷ LIET-VEAUX, Georges, *Jurisqueurbanisme*, Ed. Techniques, Fasc. 60.

²³⁸ C.E. 20 juin 1980, *M. et Mme Boulanger*, Req. N°15350.

²³⁹ Codifiée en l'espèce aux articles L. 123-1-4° et L. 123-1-5° du *C. urb.*

²⁴⁰ DURANTON, Gilles, L'analyse économique du zonage urbain : une brève revue de littérature, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1997, II, pp. 171-188 ; SAUVEZ, Marc ; CERMAKOVA, Helena, *Effets des documents d'urbanisme sur l'implantation d'activités économiques*, Chatenay-Malabry, SAEM, 1988, 49p., fig., tabl., ann. Financé par le Plan construction et architecture.

²⁴¹ En matière d'urbanisme, nombreuses sont les règles ayant des répercussions économiques que celles-ci soient voulues : économiques ou antiéconomiques (non urbanisation des servitudes d'urbanisme par exemple) ou a-économiques (l'impact économique de la règle n'est pas pris en compte pour élaborer celle-ci : impact des zonages sur la propriété privée, sur la rente foncière et l'implantation des activités) : RENARD, Vincent, Evaluer un projet, L'urbaniste, l'économiste et le juriste, in GENESTIER, Philippe (dir.), *Vers un nouvel urbanisme, Faire la ville, comment ? pour qui ?*, La documentation Française, 1996, pp. 239-245 ; TOPALOV, Christian, *Le profit, la rente et la ville*, Paris, Economica, 1984, 233 p. ; RENARD, Vincent, COMBY, Joseph, *Les politiques foncières*, Paris, P.U.F., 1996, Que sais-je?, n°3143, 126 p.

²⁴² Les taxes locales, fiscales ou para-fiscales ou les participations financières sont nombreuses, souvent facultatives et à l'initiative des communes, ce qui leur laisse une marge de manœuvre pour négocier l'arrivée d'une entreprise :

2 – Les documents de planification liés à l'aménagement du territoire

La planification en aménagement du territoire se réalise sur des échelles plus vastes que celles de la planification urbaine. Les plans de l'aménagement du territoire n'ont pas d'effets juridiques contraignants vis à vis des particuliers mais seulement à l'égard de l'administration. Ils n'ont pas vocation à réglementer précisément l'usage des sols. Ils servent de base aux orientations de la politique d'aménagement du territoire. Ce sont plus des projections dans l'avenir que de véritables outils opérationnels.

Dans les années cinquante, existaient les plans d'aménagement régional élaborés par le ministère de la construction et des programmes d'action régionale réalisés par le Commissariat général du Plan à partir d'un décret du 30 juin 1955. La fusion des deux planifications a été réalisée par la création, suite au décret du 31 décembre 1958, des plans régionaux de développement économique et social²⁴³. Ces plans ou programmes restaient très axés sur l'exécution des tranches du plan national. Au fur et à mesure de l'émergence des circonscriptions administratives régionales, l'élaboration de la planification des régions va être déconcentrée au niveau régional. Les plans régionaux étaient considérés comme des documents techniques sans effets juridiques²⁴⁴ à l'exception du schéma le plus ancien, celui de la région Ile-de-France²⁴⁵. Au niveau national, un plan d'aménagement du territoire avait été élaboré en 1962 par le ministère de la construction. Il définissait les perspectives de l'aménagement du territoire à vingt ans. Sans

taxe locale d'équipement (art. 1585 A à 1585 H, 317 *bis* à 317 *septies* de l'annexe II du *C.G.I.*), participation pour dépassement de C.O.S. (art. L. 123-1, L. 332-1 à L. 332-5, R. 332-1 à R. 332-14 du *C. urb.*), versement pour dépassement du plafond légal de densité (art. L. 112-1 et s., R. 112-1 et s. du *C. urb.*), la participation des constructeurs dans les programmes d'aménagement d'ensemble (art. L. 332-9 et s., R. 332-25 du *C. urb.*), taxe départementale sur les espaces sensibles (art. L. 142-2, L. 142-12, R. 142-1 du *C. urb.*), taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (art. 1599-B du *C.G.I.*), participation pour raccordement à l'égout (art. L. 33, L. 34 et L. 35-4 du *Code de la santé publique*), participation pour la réalisation de parcs publics de stationnement (art. L. 421-3 R. 332-17 à R. 332-24 du *C. urb.*), participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels comme des aménagements routiers pour des supermarchés ou toute installation de caractère agricole, industrielle, commerciale, artisanale (art. L. 332-8 du *C. urb.*), la participation pour la réalisation des équipements des services publics industriels et commerciaux (art. L. 332-6-1 du *C. urb.*), cessions gratuites de terrains ne pouvant excéder 10% d'une surface à construire pour un terrain situé en espace boisé classé (art. L. 130-2 du *C. urb.*) et des cas plus marginaux de cessions de terrains pour des équipements et des réseaux publics (art. L. 332-6-1-1°, L. 318-3, R. 332-15, R. 332-16 du *C. urb.* etc). Voir BERN, Philippe, La fiscalité de l'urbanisme pesant sur le constructeur, *R.D. Imm.*, avril -juin 1994, pp. 201-215 ; AUBY, J.-B., PERINET-MARQUET, H., *Droit de l'urbanisme et de la construction, op. cit.* spéc. le chapitre 2 : la fiscalité de l'urbanisme.

²⁴³ Voir supra p. 79.

²⁴⁴ C.E. sect. 31 janvier 1975, *Min. de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c/ société des magasins périphérique de l'ouest « Rallye »*, *Rec.* p. 69, *G.A.D.U.*, 4^{ème} ed. p. 330, *A.J.D.A.*, 1975, pp. 132-133 note MM. FRANC et BOYON.

²⁴⁵ En région parisienne, existait le Plan d'aménagement de la région parisienne (P.A.R.P.) créé par les lois des 29 avril et 14 mai 1932 et concrétisé par le décret du 22 juin 1939 (*J.O.* du 25 juin 1939) qui devint par la suite le Plan d'aménagement et d'organisation générale (P.A.D.O.G.) instauré par le décret du 31 déc. 1958 et mis en œuvre par le décret n°60-857 du 6 août 1960 (*J.O.* 13 août 1960, p. 7596), puis le Schéma directeur de la région de l'Ile-de-France (S.D.R.I.F.) dès 1965 et reconduit par le décret n°76-577 du 1^{er} juillet 1976 (*J.O.* du 2 juillet 1976). C'est le seul dont l'élaboration est restée étatisée après 1983 à la différence des schémas des D.O.M. et de la Corse.

valeur juridique, il était de surcroît intégré au Plan et ne constituait pas un outil traitant uniquement de l'aménagement du territoire.

La planification pouvait être aussi le fait de directives d'aménagement. Le terme de directive signifie souvent un texte rédigé en des termes plus ou moins généraux, sorte de déclaration de bonnes intentions dont l'effet juridique est très incertain à défaut d'être inexistant. Mais, en aménagement du territoire, il faut l'entendre différemment puisque ce terme correspond à un acte réglementaire qui impose des prescriptions. Pour autant, cet acte est aussi un document d'orientation des actions d'aménagement du territoire pour un territoire donné car il présente une rédaction souvent discursive²⁴⁶. Les premières directives d'aménagement du territoire datent du décret du 30 décembre 1961 portant création du règlement national d'urbanisme et qui prévoyait la création de directives nationales arrêtées par le Gouvernement²⁴⁷.

Elles produisaient des effets juridiques c'est à dire qu'elles s'imposaient à l'administration²⁴⁸ et parfois aux tiers. La jurisprudence du Conseil d'Etat a déterminé en quoi elles pouvaient être opposables : il fallait qu'elles émanent du Gouvernement sous la forme de lois ou de décrets, c'est à dire de textes au moins signés par le Premier ministre et contresignés par les ministres chargés de leur exécution, qu'elles contiennent des dispositions suffisamment précises pour permettre à l'autorité administrative d'évaluer si un projet de construction est contraire à la politique d'aménagement du territoire définie par la directive et enfin, qu'elles aient

²⁴⁶ Ne pas confondre ces directives d'aménagement national du territoire, ni avec les directives nationales d'aménagement du territoire de la loi du 30 décembre 1967 qui étaient établies comme cadre des S.D.A.U. mais nul texte, nulle jurisprudence ne les a déterminées, ni avec les directives nationales d'aménagement rural prévues par l'art. 72 de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 et qui déterminaient les orientations de l'aménagement et du développement économique de l'espace rural. Ne pas non plus assimiler ces directives à la directive selon la jurisprudence « *Crédit foncier de France* » qui n'est pas exclusive de l'aménagement du territoire mais plutôt du secteur de l'habitat. Le juge a reconnu la qualité de directive à la ligne de conduite qu'une autorité investie du pouvoir discrétionnaire se fixe pour guider son action et produire certains effets juridiques. Contrairement aux circulaires, aux instructions de service, ces directives sont opposables à l'administration devant le juge. L'administration pourra déroger à la règle qu'elle s'est fixée en cas de circonstances exceptionnelles ou pour des raisons tirées de l'intérêt général : C.E. 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, Rec. p. 750, concl. BERTRAND ; D., 1971, p. 674, note LOSCHAK, D. ; R.D.P. 1971, p. 1224, note WALINE, M. ; A.J.D.A., 1971, p. 196 chron. H.T.C. ; J.C.P. G., 1972, II, p. 17232 note FROMONT, M.

²⁴⁷ Ces directives ont pris des formes et des procédures diverses : directive relative à l'aménagement du golf de Fos par le décret du 19 novembre 1965, schémas d'aménagement des aires métropolitaines approuvés par le C.I.A.T. et les schémas directeurs d'agglomérations nouvelles approuvés par décret. Trois grandes directives avaient été approuvées : elles concernaient les zones de bruit des aérodromes (décret n°77-1066 du 22 septembre 1977 modif. décret du 12 mai 1981), la protection et l'aménagement de la montagne (décret n°77-1281 du 22 novembre 1977, J.O. 24 nov. 1977 modif. décret 6 août 1980) et le littoral (décret n°79-716 du 25 août 1979, J.O. du 26 août 1979).

²⁴⁸ Les directives d'aménagement national du territoire ne s'imposaient toutefois pas pour l'élaboration des P.O.S. : C.E., 24 juill. 1981, *Association pour la sauvegarde du pays de Rhuy*, Rec. p. 341, J.C.P. 1982, II, 19, p. 798, concl. GENEVOIS, A.J.D.A. 1982, p. 173, note CHAPUISAT, J., A.J.P.I., 1982, p. 130 et ss., note MORAND-DEVILLER, Jacqueline. cf. JACQUOT Henri, Les directives d'urbanisme et d'aménagement du territoire, *Mélanges CHARLIER*, R.-E., Ed. de l'université et de l'enseignement moderne, 1981, pp. 435-446.

fait l'objet d'une publicité suffisante²⁴⁹. Après un régime transitoire qui a pris fin en 1987, des lois d'aménagement et d'urbanisme ont pris la suite des directives d'aménagement national²⁵⁰.

B – L'urbanisme opérationnel à la recherche des activités économiques

La reconstruction dès 1945 et l'extension urbaine massive à partir de 1950, ont conduit l'Etat à énoncer une législation permettant de construire rapidement des grands ensembles d'habitation. Les zones à urbaniser par priorité, créées en 1958 (Z.U.P.),²⁵¹ ou les zones d'aménagement concerté en 1967 (Z.A.C.)²⁵² encouragent la rationalisation des techniques de production urbaine. Les Z.U.P. faisaient l'objet d'une production planifiée où des grilles d'équipement et des ratios standards normalisaient la construction au sein d'une convention-type signée avec les communes²⁵³. Mais, ces outils d'urbanisme opérationnel sont aussi les supports d'opérations de développement économique. Selon l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme « les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre, (...) *l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme* ». Ce peut être en outre le traitement des friches industrielles, la rénovation des centre-villes, la création de quartiers d'affaires, de technopôles, d'équipements touristiques.

Succédant aux Z.U.P., les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) et à un degré moindre les lotissements²⁵⁴, sont devenus des outils du développement local et sont souvent mis en valeur comme « de grands chantiers générateurs d'emplois »²⁵⁵ même lorsqu'ils sont destinés à accueillir majoritairement de l'habitat. L'urbanisme opérationnel a longtemps représenté, une forme de pouvoir de l'Etat dans la réalisation de grands aménagements. La puissance de l'Etat y

²⁴⁹ C.E. sect. 31 janvier 1975, *Min. de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c/ société des magasins périphérique de l'ouest « Rallye »*, précit. ; C.E. 25 juin 1975, *Ministre de l'équipement c/ société périgourdine d'alimentation*, Rec. p. 385, J.C.P. G., 1976, II, 18392 note MODERNE, Franck ; C.E. sect. 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport de Paris-Nord*, Rec. p. 580 ; D., 1977, p. 313 note MODERNE, Franck ; A.J.D.A., 1977, p. 136, chron. NAUWELAERS, Michèle, FABIUS, Laurent.

²⁵⁰ Loi n°85-30 sur le développement et la protection de la montagne du 9 janvier 1985, (J.O. du 10 janv. p. 320), loi n°86-2 du 3 janv. 1986 rel. à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (J.O. 4 janv. p. 200), loi n°85-696 sur l'urbanisme au voisinage des aéroports du 11 juillet 1985 (D., 1985, p. 392).

²⁵¹ Les Z.U.P. ont été créés par la loi cadre du 7 août 1957 puis le décret n°58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité (J.O., 4 janvier 1959, p. 268).

²⁵² Loi n°67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967, précit. Art. L. 311-1 C. urb.

²⁵³ Leur objet est la construction rapide de logements ou (et) d'activités économiques sur des terrains aussi bien placés que possible et acquis au meilleur prix éventuellement au moyen de l'expropriation. Des plans d'urbanisme directeur devaient prévoir des zones d'intervention directe (second décret du 31 déc. 1958). Les logements n'étaient pas, à l'origine, les seules constructions possibles. Cf. BIAREZ, Sylvie, *Une politique d'urbanisme : les Z.U.P.*, Thèse, Grenoble, publication du C.E.R.A.T., 1971, 297 p. ; BIAREZ, Sylvie, Les zones à urbaniser en priorité : logique et contradictions, *Bull. I.I.A.P.*, oct.-déc. 1972, n°24, pp. 753-774 ; JAMOIS, Jean, *Les Z.U.P. (zones à urbaniser par priorité)*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1968, 251 p.

²⁵⁴ Art. 315-1 C. urb.

²⁵⁵ BOUYSSOU, Fernand, Droit de l'urbanisme et développement économique et commercial, *art. cit.* p. 164.

était visible par sa maîtrise de l'opération et surtout par l'utilisation de l'expropriation. En ce sens, la loi foncière du 6 août 1953 mit ce procédé au service du développement économique²⁵⁶. Dans son contrôle de la légalité relatif à l'utilité publique d'un projet, le bilan du juge est souvent positif dès l'instant que des emplois sont créés ou défendus²⁵⁷.

C – L'implantation des activités économiques sanctionnée par le permis de construire

Créé par la loi du 15 juin 1943, le permis de construire est l'autorisation administrative qui permet le contrôle avant la construction, de la bonne affectation du sol aux règles d'urbanisme préétablies. Il sanctionne le respect de la règle d'urbanisme, du moins lorsqu'elle est opposable aux particuliers²⁵⁸. Il ne prend en compte que les normes d'urbanisme à caractère législatif ou réglementaire. Il est délivré conformément aux règles locales d'urbanisme (conformité au P.O.S. selon l'art. L. 421-3 du Code de l'urbanisme mais également au plan d'aménagement de zone, au plan de sauvegarde et de mise en valeur, au règlement de lotissement s'il y a lieu), aux dispositions législatives spécifiques et aux règles générales de l'urbanisme en cas d'absence de P.O.S.²⁵⁹ Le permis de construire pouvait être refusé si les constructions en raison de leur importance, de leur situation ou de leur affectation, contrariaient les options de l'action d'aménagement du territoire résultant des directives d'aménagement national²⁶⁰.

Le permis de construire est progressivement devenu un moyen de direction de l'urbanisme. Avant 1983, le permis était délivré au nom de l'Etat. Depuis la décentralisation, le maire délivre le permis de construire au nom de la commune sauf si celle-ci n'est pas couverte par un P.O.S. auquel cas le permis est toujours délivré au nom de l'Etat. Il peut être un objet de négociation entre le demandeur de permis et l'autorité compétente pour le délivrer. Moins la règle d'urbanisme est précise et plus le pouvoir discrétionnaire de l'administration est important²⁶¹. Lorsqu'une commune désire ardemment accueillir une activité économique, la règle n'est généralement pas un important facteur de contrainte. Pour autant, cela ne signifie pas le mépris de

²⁵⁶ Loi n°53-683, *J.O.* 7 août 1953, p. 6947. Les immeubles expropriés peuvent être cédés en vue de la création de zones d'activités, cf. art. L. 21-1-2° du *C. exp.* (Ordonnance n°58-997 du 23 octobre 1958).

²⁵⁷ C.E., 5 juin 1981, *Epoux Dubois*, *Rec. tables*, p. 771 ; C.E. 30 novembre 1966, *Ménager*, *Dr. Adm.*, 1967, n°28 ; C.E. 23 octobre 1963, *Mme Musy*, *Rev. adm.*, 1964, note LIET-VEAUX, G.

²⁵⁸ A l'origine sa fonction n'était pas de sanctionner les règles d'urbanisme mais de faire respecter par les constructeurs des exigences d'ordre public (sûreté, salubrité, sécurité publique). Cf. HEYMANN, Arlette, La fonction des techniques juridiques : le cas de l'aménagement du territoire, *art. cit.*, p. 88.

²⁵⁹ Le règlement général d'urbanisme a remplacé le règlement national d'urbanisme qui avait été créé par le décret du 30 novembre 1961 reprenant un décret de 1955. Voir art. L. 111-1-2 du *C. urb.* (règle de la constructibilité limitée en dehors des espaces urbanisés), art. L. 111-1-4 (en dehors des espaces urbanisés, les constructions sont interdites dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes expresses, déviations au sens du *Code de la voirie routière* et 75 m pour les autres routes classées à grande circulation), R. 111-1 à R. 111-27 du *C. urb.*

²⁶⁰ Décret n°77-755 du 7 juillet 1977, *D.* 1977, p. 414.

²⁶¹ HEYMANN, Arlette, La fonction des techniques juridiques, *art. cit.* pp. 89-90.

la règle d'urbanisme ou son application arbitraire. Mais, la règle peut être modifiée. Si la règle est précise, la marge de manœuvre des autorités publiques est réduite. Il faut alors modifier la réglementation en amont du permis de construire comme, par exemple, au niveau du zonage et du règlement d'un P.O.S. Le changement de la règle est opéré soit par la procédure de la révision soit par la procédure plus légère de modification²⁶². L'autorité peut cependant procéder à la délivrance d'un permis en très légère dérogation avec la règle. Ce mécanisme est rendu possible par l'application de la technique de l'adaptation mineure mais qui reste très encadrée par le Code de l'urbanisme²⁶³. Des régimes d'exceptions peuvent, en outre, être plus favorables aux activités économiques ou à certaines activités par rapport à d'autres à condition qu'ils soient prévus par la réglementation.

§2 – Les procédures de contrôle de l'implantation des activités économiques

La concentration des activités économiques en région parisienne est à l'origine d'un contrôle de l'Etat qui, bien qu'initié dans les années cinquante, reste toujours en vigueur. L'implantation d'activités en Ile-de-France peut faire l'objet d'une procédure d'agrément préalable (*A*), du paiement d'une redevance pour la construction de locaux à usage de bureaux et de locaux de recherche (*B*) et enfin d'une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux à usage de stockage (*C*).

A – La procédure d'agrément préalable pour l'installation en région parisienne

La procédure de l'agrément a été inspirée par la Grande-Bretagne. Dès 1947, les « Town planning act » y instituaient des agréments préalables à la construction de bâtiments industriels d'une superficie supérieure à 450 m² dans les zones du Sud-Est anglais, plus favorisées que les bassins miniers du Nord très affectés par le chômage. En France, le décret n°55-36 du 5 janvier 1955 tendant à favoriser une meilleure répartition des industries sur l'ensemble du territoire, est à l'origine de l'agrément préalable pour les installations de certains bâtiments²⁶⁴. Si à l'origine, les

²⁶² Cf. les procédures de révision ou de modification du P.O.S. (art. L. 123-4 R. 123-35 et R. 123-34 du *C. urb.*) : LEBRETON, Jean-Pierre, La mutabilité des P.O.S., *A.J.P.I.*, 1978, pp. 459-469 ; GIVAUDAN, Antoine, Le casse-tête de la modification et de la révision des P.O.S., *R.F.D.A.*, 1988, pp. 123-137.

²⁶³ Cf. art. L. 123-1 *C. urb.* « Les règles et servitudes définies par un plan d'occupation des sols ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions environnantes ». A noter que sous l'empire des plans d'urbanisme de 1958 et les plans d'embellissement de 1919, les dérogations étaient possibles par décision unilatérale du préfet qui écartait l'application de certaines dispositions du plan.

²⁶⁴ Décret n°55-36 du 5 janvier 1955 (*J.O.* 8 janv. 1955 p. 385). Ce texte ne reçut pas d'applications réelles dans le secteur privé. L'agrément a été d'abord exigé pour les installations et l'extension dans la région parisienne des établissements non soumis au contrôle de l'Etat ayant pour objet des activités de recherche en matière scientifique ou technique. Un décret n°67-944 du 24 octobre 1967 relatif au contrôle de l'installation dans la région parisienne des services, établissements et entreprises publics et privés (*J.O.*, 26 oct. 1967, p. 10554) étendit le contrôle à l'ensemble des activités et plus seulement aux activités de recherche. Outre ces textes, pour suivre les traces de l'agrément, voir : décret n°56-620 du 23 juin 1956 ; décret n°58-1460 du 31 décembre 1958, *J.O.* 4 janv. 1959 p. 264, instruction du 13

grandes agglomérations étaient visées par la réglementation, en pratique l'agrément n'a été réellement appliqué qu'au seul cas de la région parisienne²⁶⁵.

Jusqu'à 1985, le régime concernait les nouvelles installations en région parisienne, quelles que soient leurs conditions. La réforme opérée par le décret 85-47 du 14 janvier 1985 a imaginé un double contrôle sur agrément²⁶⁶. Le premier contrôle, est celui effectué sur la construction, la reconstruction ou l'extension des locaux. C'est le contrôle dit de « l'agrément-construction »²⁶⁷. Il concerne les locaux indépendamment de leur utilisation professionnelle. Le second contrôle possible est celui de la profession exercée dans un local. Il s'agit alors de « l'agrément-utilisateur » valable pour les changements d'usages (locaux transformés en bureaux ce qu'ils n'étaient pas auparavant) ou du changement d'utilisateur en cas de vente ou de location par exemple. On retrouve toujours cette architecture de l'agrément dans l'actuel article L. 510-1-I du Code de l'urbanisme qui permet encore à l'Etat de réglementer de façon générale l'implantation des services, établissements et entreprises en France : « La construction, la reconstruction, l'extension, le changement d'utilisateur ou d'utilisation de locaux ou installations ou de leurs annexes servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement ne relevant pas de l'Etat ou de son contrôle peuvent être soumis à un agrément de l'autorité administrative »²⁶⁸.

Cependant, le régime spécialement applicable en région parisienne et à cette seule région,²⁶⁹ est précisé par l'article L. 510-1-III du Code de l'urbanisme. Selon la loi du 4 février 1995, seules la construction, la reconstruction ou l'extension de locaux sont concernées et pas les changements d'utilisation ou d'utilisateur²⁷⁰. Mais, un décret d'application du 9 mai 1995 a

février 1969 (*J.O.* 16 février 1969, p. 1806), décrets n°72-274 et n°72-275 du 11 avril 1972, *J.O.* 12 avril 1972 p. 3872 et 3873, CHAMPIGNY, Daniel, L'agrément, la redevance, les primes en matière d'installation de bureaux et de locaux industriels, *Gaz. Pal.*, 1972, 2^e sem., Doctr., pp. 660-663.

²⁶⁵ L'agglomération lyonnaise a été concernée par l'agrément en 1966. Il y fut supprimé en 1970 compte-tenu des faibles résultats obtenus.

²⁶⁶ Décret n°85-47 du 14 janvier 1985 (*La lettre de la D.A.T.A.R.*, janv. 1985, n°83) modif. par le décret n°90-17 du 3 janvier 1990 (*La lettre de la D.A.T.A.R.*, octobre 1994, n°153, p. 3) ; LEDOIT, André, L'implantation des activités en Ile-de-France, *A.J.P.I.*, n°4-1986, pp. 199-202.

²⁶⁷ Ces termes ne sont pas d'origine législative. Dans la doctrine, nous trouvons parfois les termes synonymes d'« agrément en blanc » ou « agrément promoteur » ou « agrément de bureaux non affectés ».

²⁶⁸ C'est l'art. 41 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 *précit.* qui constitue la dernière modification en date de ce régime de décentralisation industrielle ; GRANELLE, Jean-Jacques, L'agrément de locaux d'activité en Ile-de-France, *Etudes foncières*, printemps 1999, n°82, pp. 36-43.

²⁶⁹ Soit : Essonne, Hauts-de-Seine, Paris, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Yvelines. Loi n°76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région Ile-de-France (*J.O.* 7 mai p. 2741).

²⁷⁰ La procédure d'agrément en région parisienne est exigée selon l'art. L. 510-1-III du *C. urb.* : « Dans la région d'Ile-de-France, la construction, la reconstruction ou l'extension des locaux, installations ou annexes mentionnées au premier alinéa du I sont, à compter du 1^{er} janvier 1995, soumises à la procédure d'agrément (...) ».

quand même imposé un agrément pour les changements d'utilisations ou d'utilisateurs des locaux²⁷¹.

Par ailleurs, le régime permet un certain nombre d'exceptions. Ne sont, en effet, pas soumises à l'agrément²⁷², les opérations réalisées dans les agglomérations nouvelles²⁷³, les zones franches urbaines, la reconstruction et la réhabilitation de bureaux sans extension de surface. Certaines opérations ne sont soumises à agrément qu'au-delà d'un certain seuil. Par exemple, les entrepôts, au-delà de 3000 m² de surface hors œuvre nette, les locaux à usage industriel sans utilisateur déterminé, scientifique ou technique, d'enseignement ou de bureaux au-delà de 1000 m² de surface sont soumis à agrément. En dessous de ces seuils, et aussi à l'exception de certains cantons de la région d'Île-de-France, l'agrément n'est pas nécessaire. De plus, les installations de l'Etat ou soumises à son contrôle échappent à la loi parce que la réglementation des installations de ce dernier incombe au pouvoir réglementaire²⁷⁴.

La phase préalable à la délivrance de l'agrément est une phase de négociation entre l'Etat et le demandeur. L'agrément est un acte administratif unilatéral dont les termes peuvent être discutés avec la D.A.T.A.R. Celle-ci peut ajouter à l'agrément un cahier des charges allant au-delà de la simple autorisation administrative. L'agrément peut aussi être accordé sous condition. Le bénéficiaire s'engage, par exemple, à abandonner progressivement des locaux ou à développer des activités hors Ile-de-France voir à disposer d'un certain effectif salarié. L'agrément pourra parfois être inséré dans les éléments d'un contrat de décentralisation industrielle. En échange, d'un investissement en province, une entreprise pourra obtenir un agrément pour ces opérations en région parisienne.

La procédure ne prévoit pas de débat contradictoire devant les instances administratives compétentes pour prendre la décision d'agrément. La décision dépend du Comité de décentralisation qui est compétent pour délivrer, refuser ou ajourner pour complément d'information l'agrément, lorsque la demande émane d'un service de l'Etat, des collectivités

²⁷¹ Décret n°95-690 du 9 mai 1995 modif. certaines dispositions du *C. urb.* rel. à l'implantation des services, établissements et entreprises en région d'Île-de-France (*J.O.* 11 mai 1995, p. 7806). Voir également l'arrêté du 9 mai 1995 (*J.O.* du 11 mai, p. 7814) et la circulaire du 14 juin 1996. Le décret n°95-690 (article R. 510-1 *C. urb.*) a créé en Île-de-France une disposition non prévue par la loi. Cet ajout est une procédure irrégulière d'intrusion du pouvoir réglementaire dans le domaine législatif. L'agrément-utilisateur n'a pas de véritable base légale. Cf. LIET-VEAUX, Georges, Un mythe tenace : l'agrément « utilisateur » préalable à l'exercice de certaines activités en Île-de-France, *J.C.P. G.*, 1995, n°20, I, 3847 et n°26, I, 3856 bis (suite).

²⁷² Art. R. 510-2 à R. 510-13 du *C. urb.* pour le détail des exceptions.

²⁷³ Délimitées en application de la loi n°83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles (*J.O.*, 14 juillet 1983, p. 2179).

²⁷⁴ Conseil d'Etat, 7 janvier 1987, *SCI Etoile Neuilly*, *Rec. p.* 1027, *R.D. Imm.* 1987, p. 211.

publiques ou d'une personne publique ou privée soumise à son contrôle²⁷⁵. Pour les autres cas²⁷⁶, la décision dépend du ministre de l'aménagement du territoire, sur avis du Comité de décentralisation. Malgré l'obligation de motiver les décisions par des considérations d'aménagement et de développement du territoire, en tenant compte des principes de la politique de la ville dont celui de l'équilibre entre les constructions destinées à l'habitat et celles destinées à l'activité économique, la procédure n'apporte pas toutes les garanties juridiques au demandeur. Il n'est prévu aucune procédure d'appel de la décision. Le seul recours, en cas de refus d'agrément par le Comité de décentralisation, est un recours gracieux auprès du ministre chargé de l'aménagement du territoire, pour arbitrage.

Le défaut d'agrément est passible de sanctions pénales devant le juge judiciaire en vertu de l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme²⁷⁷. Le permis de construire ne peut être accordé, pour les territoires concernés par l'agrément, que sur production de l'agrément²⁷⁸. Il s'agit donc d'une décision préalable au permis de construire. L'agrément est exigé indépendamment de la qualité du propriétaire de l'activité économique et quelles que soient les conditions juridiques de son utilisation. Il est relativement précaire puisqu'il est assorti d'un délai de validité pendant lequel le permis de construire doit être déposé. Passé ce délai, l'agrément est caduc.

B – La redevance pour la construction de locaux à usage de bureaux et de locaux de recherche

Le principe de cette redevance est de pénaliser fiscalement certaines opérations de construction de locaux en vue de limiter leur nombre en région parisienne. La réglementation originelle de cette redevance est la loi n°60-790 du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension de locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne²⁷⁹. La redevance a un

²⁷⁵ Placé auprès du Ministre chargé de l'aménagement du territoire. Il est composé de treize membres nommés pour 3 ans selon le décret du 9 mai 1995 et l'arrêté du 9 mai 1995 qui fixent ses modalités de fonctionnement. Tout dossier est instruit préalablement par la D.A.T.A.R. Cf. art. A. 510-1 à A. 510-8 du *C. urb.*

²⁷⁶ Précisons tout de même que dans un cas le préfet est compétent pour délivrer l'autorisation. Il s'agit du cas où une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et d'aménagement a conclu avec le représentant de l'Etat dans le département, une convention ayant pour objet de préciser les modalités d'application locales des objectifs mentionnés à l'article L. 510-1 du *C. urb.*, à savoir la question de la décentralisation des activités économiques. Dans ce cas, la décision d'agrément pour la construction, la reconstruction, l'extension de locaux relève du préfet.

²⁷⁷ Art. L. 480-4 du *C. urb.*: la méconnaissance des « autorisations ou des déclarations concernant des travaux, constructions ou installations, est punie d'une amende comprise entre 8 000 F et un montant qui ne peut excéder soit dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 40 000 F par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable, (...) soit dans les autres cas d'un montant de 2 000 000 F. En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie, un emprisonnement de six mois pourra être prononcé ».

²⁷⁸ Art. R. 510-8 du *C. urb.* et réaffirmé par la jurisprudence administrative. Conseil d'Etat, 16 nov. 1984, *Régie autonome des transports parisiens*, *Rec. T.*, p. 774, *A.J.P.I.*, 1986, p. 82, note HOSTIOU, R.

²⁷⁹ *J.O.* du 4 août 1960 et ses décrets n°60-941 et 942 du 5 sept. 1960, *J.O.* du 8 sept. 1960. Voir, parmi les principales évolutions du régime : décret n°63-365 du 8 avril 1963 (*J.O.* 11 avril 1963), décret n°67-944 du 24 octobre 1967 (*J.O.* du 26 oct. 1967 p. 10 554, cf. LEDOIT, André, Les nouvelles dispositions concernant

caractère dissuasif vis à vis des activités économiques qui souhaitent s'installer en Ile-de-France. Les activités ne pourront s'y implanter qu'en acquittant le montant de la taxe. La loi du 2 août 1960 prévoyait également une prime de suppression des locaux. Cette dernière était octroyée pour la suppression ou la transformation de locaux industriels en locaux d'habitations ou en locaux scolaires. Elle était du même montant que la redevance et pour les mêmes secteurs²⁸⁰. Elle a été supprimée en 1971²⁸¹.

Depuis 1982²⁸², la redevance n'est plus perçue qu'à l'occasion de la création de locaux à usage de bureaux²⁸³ et de locaux à usage de recherche²⁸⁴ ainsi que de leurs annexes (c'est à dire les couloirs, salles de réunion, salles d'attente, d'archive etc.).²⁸⁵ Son montant est calculé à partir de la surface utile de plancher (surface couverte à chaque niveau), affectée d'un abattement forfaitaire de 5%²⁸⁶. Un décret en conseil d'Etat détermine les zones où la redevance est perçue dans la limite d'un plafond qui est actuellement de 1.600 francs le mètre carré²⁸⁷. On distingue trois zones soumises à trois régimes différents. L'ouest parisien, riche en emplois tertiaires, supporte des taux plus élevés que l'est parisien²⁸⁸. Le produit de la redevance revient à la région Ile-de-France. Il est réservé au financement d'infrastructures routières et d'équipements nécessaires à une meilleure répartition et au desserrement des activités économiques dans la région.

l'aménagement du territoire, *A.J.P.I.*, 1967, pp. 1106-1112), décret n°72-273 du 11 avril 1972 (*J.O.* du 12 avril 1972), décret n° 76-267 du 25 mars 1976 (*J.O.* 27 mars).

²⁸⁰ A.C., La suppression ou la création de locaux industriels et de bureaux dans la région parisienne, *A.J.P.I.*, 1962, I, pp. 89-92.

²⁸¹ Loi n°71-537 du 7 juillet 1971, modifiant la loi du 2 août 1960 *précit.* (*J.O.* du 8 juillet 1971, p. 6699), P.R., La modification des règles de dissuasion pour activités dans la région parisienne et d'incitation pour la province, *A.J.P.I.*, 1971, pp. 759-760.

²⁸² Loi 82-1020 du 3 décembre 1982 portant réforme de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux et à usage industriel en région Ile-de-France (*J.O.* 4 déc. 1982 p. 3659). Voir parmi les principales évolutions du régime : décret n°84-243 du 3 avril 1984 sur le contrôle de l'installation dans la région Ile-de-France des services, établissements et entreprises publiques et privées (*D.* 1984 p. 290), le décret n°87-744 du 9 sept. 1987 relatif à la redevance prévue à l'art. L. 520-1 du *C. urb.* (*J.O.* du 11 sept.), les circul. n°86-12 du 31 janvier 1986 sur le régime de la redevance (*Mon. T.P.B.*, textes off. 21 mars, p. 12) et n°89-12 du 13 février 1989 (*Mon. T.P.B.*, textes off., 24 fév. 1989, p. 9), l'instruction du 12 février 1990 (*A.J.P.I.*, 1990, p. 312).

²⁸³ Locaux où sont exercées des activités de direction, de service, de conseil, d'étude, d'ingénierie, de traitement mécanographique, d'informatique de gestion (art. R. 520-1-1 du *C. urb.*).

²⁸⁴ Selon R. 520-1 du *C. urb.* il s'agit de « recherches fondamentales, recherches appliquées ou opérations de développement quelle qu'en soit la nature et quel qu'en soit l'objet ou la dénomination effectuées soit en bureau d'études ou de calcul, soit en laboratoires, soit en ateliers pilotes, soit en stations expérimentales ou encore opérées dans des installations agricoles ou industrielles ».

²⁸⁵ Art. R. 520-1-1 du *C. urb.* (régime actuel).

²⁸⁶ R. 520-2 du *C. urb.* Précisons également que la redevance est liquidée par le ministre chargé de l'urbanisme et perçue par le service des Domaines (R. 520-11 et A. 520-4 à A. 520-11 du *C. urb.*). Tout litige relatif à l'assiette ou à la liquidation est de la compétence des tribunaux administratifs.

²⁸⁷ Loi de finances rectificative n°86-1318 du 30 déc. 1986, art. 46 (*J.O.*, 31 déc. 1986, p. 15873).

²⁸⁸ L'Ile de France est couverte par quatre taux de redevance : 1600 F/m² ; 1000 F/m² ; 400 f/m² et 0 F/m² pour le reste de la région. Décret n°89-86 du 10 février 1989 (*J.O.* du 11 fév. 1989, p. 2001) et circulaire n°89-15 du 13 février 1989 (*Mon T.P.B.*, textes off., 24 fév. p. 9).

La législation prévoit des exceptions²⁸⁹. Sont dispensés de la redevance, les locaux utilisés par les membres des professions libérales, les officiers ministériels, les locaux affectés au service public et appartenant à des personnes publiques autres que des établissements à caractère industriel et commercial, les organismes de sécurité sociale ou d'allocation familiale, les bureaux faisant partie d'un local principal d'habitation, les garages et dans les établissements industriels, les locaux de recherche compris dans ces établissements, les locaux à usage de bureaux dépendant des locaux de production et ceux d'une superficie inférieure à 1000 m² indépendamment des locaux de production.

C – La taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux à usage de stockage, en Ile-de-France

La loi de finances rectificative pour 1989 a créé une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux en Ile-de-France²⁹⁰. Les locaux de bureaux sont des sujets économiques « faciles » à taxer du fait de l'attractivité élevée de Paris. Cette taxe est acquittée par tous les propriétaires de locaux (occupés ou non) qu'ils soient publics (Etat, collectivités locales, établissements publics) ou privés (entreprises, associations, professions libérales, artisanales) que l'usage soit commercial, industriel ou administratif²⁹¹. L'article 73 de loi de finances pour 1999 a étendu le champ d'application du produit de la taxe aux locaux commerciaux et aux locaux de stockage²⁹².

Ne sont toutefois pas taxés, les locaux réservés à l'accueil du public, les ateliers, les garages, les locaux aménagés pour l'exercice d'une activité publique²⁹³, les locaux appartenant à des fondations ou des associations reconnues d'utilité publique et ceux d'une superficie totale inférieure à 100 m² à une même adresse ou sur le même groupement topographique en cas d'adresses multiples pour un même propriétaire. Il ne s'agit pas, comme pour la redevance d'une taxe sur la création de locaux, mais d'une taxe à périodicité annuelle. Elle a une vocation pérenne²⁹⁴. Le produit de cette taxe revient à un Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France

²⁸⁹ Cf. L. 520-7, R. 520-5, R. 520-9 *C. urb.* pour le détail des catégories d'activités concernées.

²⁹⁰ Cette taxe est applicable depuis le 1 janvier 1990. Art. 40 de la loi de finances rectificative pour 1989. Loi n°89-936 du 29 décembre 1989, *J.O.* du 30 décembre 1989, p. 16393, *A.J.P.I.*, 1990, pp. 312-315 ; Instruction du 12 février 1990 (*B.O.I.* 8.P.1. 1990), du 14 février 1991, *Mon T.P.B.*, *textes off.* 8 mars 1991, p. 315. Cf. C.C. décision 89-270 DC, 28-29 déc. 1989, *J.O.* du 30 déc. 1989 p. 16504 ; BLANCHER, René, La loi de finances rectificative pour 1989, *Le Quotidien Juridique*, n°77, 1990, pp. 2-9.

²⁹¹ BRUNO, Claude, La taxe sur les locaux à usage de bureaux en Ile-de-France, *A.J.P.I.*, 1991, p. 238-239.

²⁹² Loi n°98-1266 du 30 déc. 1998, *J.O.* du 31 déc. 1998, p. 20049 et ss.

²⁹³ Activités à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel.

²⁹⁴ Le taux est fixé chaque année par arrêté du ministre des finances. Le produit de la taxe correspond à la surface réelle arrondie au m² inférieur multiplié par un taux révisé chaque année.

qui est un compte spécial du Trésor²⁹⁵. Il est utilisé par l'Etat pour des opérations d'aménagement propres à la région Ile-de-France.

§3 – Les autorisations d'exploitation commerciale

Il convient de présenter la réglementation des autorisations d'implantation des grandes surfaces (A) puis les conditions de délivrance des autorisations (B). Cette autre police des implantations, là encore dirigiste, reste en vigueur et a même été renforcée. Cependant au fil du temps, la procédure a été objectivée et le pouvoir décisionnel discrétionnaire de l'Etat par le biais du ministre du commerce et de l'artisanat, fortement restreint.

A – La réglementation d'urbanisme commercial

Ce régime d'autorisation administrative en matière commerciale typiquement latin, est plus communément dénommé « urbanisme commercial »²⁹⁶. Sa genèse est la conséquence d'une prise de conscience, sous le V^{ème} Plan (1966-1970), des liens entre l'urbanisation et le commerce. La concentration commerciale avait été encouragée avant d'être décriée pour ses effets déstructurants sur le petit commerce de détail²⁹⁷.

Dès 1969, des commissions départementales d'urbanisme commercial étaient saisies obligatoirement pour tout projet de création de surfaces de vente de plus de 3.000 m²²⁹⁸. Mais, c'est surtout la loi du 27 décembre 1973, dite loi « Royer » du nom du ministre du commerce du gouvernement de Pierre Messmer qui a ensuite solidifié de ce régime²⁹⁹. L'objet de la loi Royer est de veiller, selon son article premier modifié, à « l'expansion de toutes les formes d'entreprises » et d'éviter « qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution

²⁹⁵ Ce fonds a été créé par l'article 53 de la loi du 29 décembre 1989 *précit.*

²⁹⁶ MONEDIAIRE, Gérard, *L'urbanisme commercial*, P.U.F., Que sais-je ?, n°2895, 1994, 127 p. ; LETANG, Pierre, *L'urbanisme commercial*, Paris, ed. Le Moniteur, coll. Guides, 1997, 326 p. ; LIET-VEAUX, Georges, Permis de construire : urbanisme commercial in *J.-CL. Adm.*, Fascicule 450 – 30 à 32, 1999, et *J.-CL. Concurrence - Consommation*, Fasc. 95, 100 et 101, 1999 ; FRESNEAU, Jean-André, SCHWARTZ, Rémy, *Guide juridique et pratique de l'urbanisme commercial*, ed. EFE, coll. Référence première, 2^{ème} ed. 1998, 404 p. ; GRABOY-GROBESCO, Alexandre, *Droit de l'urbanisme commercial*, Paris, L.G.D.J., 1999, 338 p.

²⁹⁷ Apparue dans les années soixante, la grande distribution n'a pas fait l'objet de législation particulière et les grandes surfaces ont pu se développer dans le droit commun. Une circulaire interministérielle « Sudreau-Fontanet » du 24 août 1961 fit une faveur au discount en interdisant aux industriels de pratiquer le refus de vente. Rappelons aussi que la fonction commerciale incarnée par des supermarchés, hypermarchés, centres commerciaux, a été encouragée dès 1965 lors de la politique des « métropoles d'équilibre » comme symbole de modernité.

²⁹⁸ La circulaire du 29 juillet 1969 instituait les comités consultatifs départementaux présidés par les préfets, saisis pour avis de tous projets d'implantation de grande surface (SHON sup. à 10.000 m²). L'art. 17 de la loi du 31 déc. 1969 portant D.D.O.E.F. et la circulaire du 27 mai 1970 créèrent les commissions départementales d'urbanisme commercial (saisies obligatoirement pour tout projet de création de surfaces de vente de plus de 3.000 m²).

²⁹⁹ La loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (*J.O.* 30 déc. 1973, p. 14139, décret n°74-63 du 28 janvier 1974).

ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux et ne soit préjudiciable à l'emploi ».

Au fil du temps, le régime de la police des implantations de grandes surfaces a été rendu à la fois plus sévère (les seuils de surface portés au contrôle n'ont cessé d'être diminués) et plus transparent de manière à limiter l'inefficacité de la loi et les négociations financières douteuses engagées entre les chaînes de commerces et les collectivités locales³⁰⁰. Il a été également démocratisé car la procédure a été longtemps placée sous l'étroite surveillance de l'Etat³⁰¹. En effet, jusqu'à 1993, les recours en appel de la commission départementale qui attribue les autorisations d'urbanisme commercial, étaient portés uniquement auprès du ministre du commerce et de l'artisanat qui statuait sans grande transparence, après avis d'une commission nationale d'urbanisme commercial, qu'il présidait par ailleurs³⁰². Un temps, il n'a pas été tenu de motiver sa décision alors que cette dernière est aujourd'hui, obligatoire³⁰³. Il pouvait réformer ou annuler la décision de la commission départementale. Sa décision qui se substituait à celle de la commission départementale pouvait faire seule, l'objet d'un recours devant le juge administratif³⁰⁴. Mais, à partir de 1993, c'est la commission nationale qui prit de véritables décisions administratives³⁰⁵.

³⁰⁰ Les élus locaux avaient été placés en garants de la loi Royer. Mais, les cas de corruption ou de versement de participations financières aux partis ou au financement d'équipements publics en échange des autorisations, nécessitèrent le retour du législateur : TANGUY, Yann, Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial, *Pouvoirs* n° 46, 1988, pp. 97-112 ; sur la relative inefficacité de la loi Royer : MAZET, Patrick, Grandes surfaces sous surveillance, *Etudes foncières* n° 39, juin 1988, pp. 28-33 ; RENARD, Vincent, Urbanisme commercial : le chat et la souris, *Etudes foncières* n° 44, septembre 1989, p. 23. ; LEPAGE-JESSUA, Corinne, La loi Royer déviée de son objet, *A.J.P.I.*, fév. 1990, n°2, pp. 81-88 ; TERNEYRE, Philippe, Sur les incohérences, effets pervers et failles de certaines dispositions du droit de l'urbanisme commercial, *L.P.A.*, 5 juin 1996, n°68, pp. 24-31.

³⁰¹ Depuis la loi n°73-1193 sont intervenus : loi n° 90-1260 du 31 déc. 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales (*J.O.* du 5 janv. 1991), la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (*J.O.* 30 janv. p. 1588), loi n°96-314 du 12 avril 1996 D.D.O.E.F. (*J.O.* 13 avril 1996, p. 5707), loi n°96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (*J.O.* du 6 juill. 1996, p. 10199), les décrets n°76-267 du 25 mars 1976, n°88-184 du 24 fév. 1988 (*J.O.* 26 fév. 1988, p. 2687), n°92-150 du 17 fév. 1992 (*J.O.* 19 fév. p. 2583), n°93-306 du 9 mars 1993 (*J.O.* du 11 mars 1993 p. 3767), n°93-1237 du 16 novembre 1993 (*J.O.* 17 nov. p. 15855), n°96-473 du 31 mai 1996 (*J.O.* 1^{er} juin 1996), circulaire 5 janv. 1991 (*Mon. T.P.B.*, 15 mars 1991, texte off. p. 330, circul. 20 mars 1993 (*Mon. T.P.B.*, 9 avril 1993, texte off. p. 282).

³⁰² LEPAGE JESSUA, Corinne, Mécanisme de délivrance des autorisations, *Droit et ville*, n°28/1989, pp. 47-56 ; CHARLES, Hubert, La réglementation de l'urbanisme commercial, *Droit et ville*, n°9, sept. 1980, pp. 17-43 ; LENA, Hyacinthe, L'urbanisme commercial, *Urbanisme*, 1980, n° 179-180, pp. 66-69 ; MAZET, Patrick, Le toilettage de l'urbanisme commercial, *Etudes foncières* n° 50, mars 1991 pp. 36-38 ; BOUYSSOU, F., La loi Doubin du 31 décembre 1990 et la prohibition des lotissements commerciaux, *JCP G*, n°11, 1991, I, 3494, doctr. pp. 87-93.

³⁰³ C.E. 7 juill. 1978, *Comité d'étude et de vigilance des artisans, petits industriels et commerçants*, *D.* 1979, p. 87 note COUZINET ; *D.*, 1978, I.R., p. 479, obs. DELVOLLE ; *Dr. Adm.* 1978, n°257 ; *A.J.P.I.* sept. 1979, p. 27, note RICARD.

³⁰⁴ Mais le juge contrôle les motifs des commissions (contrôle normal). Par ex. C.E. 27 fév. 1987, *Soc. Distribution falaisienne*, *Dr. Adm.*, 1987, n°262 ; *J.C.P.*, *G*, 1987, II, 20907, note BOUYSSOU, F. ; C.E., 27 janv. 1988, *Morel et autres c/Société Serete Aménagements*, *J.C.P.*, *G*, 1988, IV, 128.

³⁰⁵ Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 *précit.*, TANGUY, Yann, Une surprise tardive : la réforme de l'urbanisme commercial, *R.D. Imm.*, janv.mars 1993, pp. 1-24 ; BOUYSSOU, Fernand, La réforme de l'urbanisme commercial, *R.F.D.A.*, 1993, pp. 921-935 et L'urbanisme commercial en 1993. Le gel et le dégel des autorisations, *R.F.D.A.*,

C'est l'article L. 451-5 du Code de l'urbanisme qui décrit aujourd'hui sous le terme rénové d'autorisation d'équipement commercial (le vocabulaire a changé depuis 1993)³⁰⁶ le champ d'application de cette police des implantations en codifiant l'article 29 de la loi du 27 décembre 1973 modifiée en dernier lieu en 1996³⁰⁷. Sur le fond, la logique d'autorisation est la même qu'à l'origine de la législation. L'autorisation d'exploitation commerciale est nécessaire, préalablement à l'octroi du permis de construire ou avant réalisation si le permis n'est pas exigé, dans les grandes catégories suivantes³⁰⁸ :

- création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure³⁰⁹ à 300 m², résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant. Egalement pour les mêmes seuils, réutilisation d'une surface libérée à la suite d'une autorisation de création de magasin par transfert d'activités existantes et en cas d'une réouverture au public sur le même emplacement dont les locaux ont été inexploités depuis deux ans.

- extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil de 300 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet envisagé.

- autorisation nécessaire en cas de changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 2000 m², ou 300 m² lorsque l'activité nouvelle du magasin est à prépondérance alimentaire.

- création ou extension d'un ensemble commercial au-delà du seuil de 300 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet. Les ensembles de plus de 6000 m² doivent, en outre, être accompagnés d'une enquête publique.

1994, pp. 336-339 ; DURAND, Guy, Une carpe ou un lapin ? A propos d'une circulaire du ministre des entreprises concernant les autorisations d'urbanisme commercial, *L.P.A.* n° 103 du 27 août 1993 pp. 14-16.

³⁰⁶ Les termes d'urbanisme commercial sont devenus « équipement commercial » : loi du 29 janvier 1993 *précit.*

³⁰⁷ Loi n°96-603 du 5 juillet 1996 *précit.*, et décret n°96-1018 du 26 nov. 1996 relatif à l'autorisation d'exploitation de certains magasins de commerce de détail et de certains établissements hôteliers et modifiant le décret n° 93-306 du 9 mars 1993 *précit.*, arrêté du 26 novembre 1996 (*J.O.* du 27 novembre 1996 p. 17255) fixant le contenu de la demande d'autorisation d'exploitation de certains magasins de commerce de détail (*J.O.* du 27 nov. 1996, p. 17252) ; Circul. du 16 janvier 1997, portant application des dispositions de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 modifiée, relative aux équipements commerciaux, *Mon T.P.B.*, n°4862, 31 janvier 1997, texte off. pp. 309-334, *A.J.P.I.*, fév. 1997, pp. 132-150.

³⁰⁸ BOUYSSOU, F., La réforme de l'urbanisme commercial, *A.J.D.A.*, oct. 1996 pp. 754-761 ; TANGUY, Yann, Loi Royer et la réforme du 5 juillet 1996 : troisième ou dernier acte ?, *RD Imm.*, janv-mars 1997, p. 1-29 ; CLIQUENNOIS, Martine, Nouvelle réforme de l'équipement commercial : première phase, *L.P.A.*, n°62 du 22 mai 1996 pp. 5-8 ; CLIQUENNOIS, Martine, Nouvelle réforme de l'équipement commercial : deuxième phase, *L.P.A.* n° 147 du 6 décembre 1996 pp. 13-16 ; GRABOY-GROBESCO, Alexandre, L'urbanisme commercial d'après la loi du 5 juillet 1996 ; *L.P.A.*, n° 67, 4 juin 1997, pp. 5-13 ; BISCHOFF, Alain, La réforme de l'urbanisme commercial, *J.C.P.*, Ed. N. 1996, prat., pp. 767-773 ; RICHARD, Denis, Le renouveau de l'urbanisme commercial, *Droit et ville* n° 43, 1997, pp. 169-211 ; MORAND-DEVILLER, Jacqueline, L'autorisation d'ouverture d'un centre commercial, *R.D. Imm.*, oct.-dec. 1994, pp. 535-547.

³⁰⁹ Voir, Calcul de la surface de vente en matière d'urbanisme commercial, *Bulletin Rapide du Droit des Affaires*, n°2 du 31-01-1997, p. 15.

- création ou extension de toute installation de distribution au détail de carburant, quelle que soit la surface de vente (hors du domaine public des autoroutes).
- construction nouvelles, extension ou transformation d'immeubles existants entraînant la constitution d'établissements hôteliers.

Le commerce de détail, notion indéfinie dans la loi « peut s'entendre des magasins où s'effectue essentiellement la vente de marchandises à des consommateurs pour un usage domestique »³¹⁰. Certaines boutiques artisanales peuvent ainsi être concernées. Quant à l'ensemble commercial, la notion résulte d'une construction jurisprudentielle à partir de critères d'aménagement et de gestion des commerces³¹¹. Les surfaces commerciales extérieures, sauf les espaces réservés pour les ventes occasionnelles, doivent être prises en compte dans le calcul du seuil³¹².

Au titre des exceptions, les commerces en gros sont exclus du champ d'application même si une part minime de l'activité peut être aussi du commerce de détail. Si cette part de commerce de détail est jugée significative, alors le commerce de gros est concerné par la réglementation des autorisations d'exploitation commerciale³¹³. Egalement, les halles et marchés d'approvisionnement au détail sont en principe exclus. Enfin, les activités de pharmacie, les parties du domaine public affectées aux gares ferroviaires, les créations ou extensions de garages et commerces de véhicules automobiles disposant d'atelier d'entretien ou de réparation (si la surface atteinte est inférieure à 1.000m²), les regroupements de surfaces de vente de magasins voisins (sans création de surface de vente supplémentaire, n'excédant pas 1.000m² ou 300m² pour une activité nouvelle à prédominance alimentaire), sont exemptés d'autorisation. Les

³¹⁰ Circulaire du 16 janvier 1997, *précit*.

³¹¹ Pour une définition de l'ensemble commercial, AUBY, Jean-Bernard, La notion « d'ensemble commercial » ou « d'unité économique », *Dr. Adm.*, janvier 1991, pp. 2-4. L'auteur définit les ensembles commerciaux par 4 critères. Les deux premiers critères sont des critères d'aménagement puisque les commerces groupés sur un même site, doivent être conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier ou doivent aménager des équipements communs de chalandise (accès et parkings communs aux commerces). Les troisièmes et quatrièmes critères sont des critères de gestion puisque les commerces peuvent être gérés dans des conditions communes d'exploitation notamment par la création de services collectifs ou l'utilisation habituelle de publicités commerciales communes ; il n'est pas nécessaire qu'il y ait unité de propriétaires ou d'exploitants mais il suffit qu'il existe une structure juridique commune contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé exerçant sur elle une influence au sens de l'art. 357-1 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales (l'influence est présumée lorsqu'une société dispose d'une fraction au moins égale au cinquième des droits de vote d'une entreprise) ou ayant un dirigeant de droit ou de fait commun. L'auteur précise enfin, que ces critères sont alternatifs c'est à dire qu'il suffit que l'une des 4 conditions soit réunie pour que l'on puisse caractériser « l'ensemble commercial ».

³¹² Cass. Crim. 2 avril 1992, *Cauchois*, *Dr. Adm.*, oct. 1992, n°446 à propos de ventes permanentes sous chapiteau.

³¹³ *Rep. Min.* n°19509, *J.O. Deb. A.N., Q.*, 19 décembre 1994, p. 6338, *Dr. Adm.*, 1995, n°60.

équipements cinématographiques bénéficient d'un champ d'application spécial car l'autorisation est délivrée par une commission départementale d'équipement cinématographique³¹⁴.

B – La délivrance des autorisations d'exploitation commerciale

L'autorisation est délivrée, en premier ressort, par une autorité administrative spéciale, la commission départementale d'équipement commercial (C.D.E.C.) suivant la procédure de l'article L. 451-6 du Code de l'urbanisme. Placée sous la présidence du préfet, qui ne prend pas part au vote et ce depuis 1973, cette commission de six membres est composée de trois élus locaux, de deux représentants d'activités professionnelles et d'un représentant des consommateurs³¹⁵. Elle doit se prononcer dans les quatre mois à compter du dépôt de la demande. Le silence de la commission au terme du délai, vaut autorisation implicite³¹⁶. La C.D.E.C. ne se prononce pas en application du Code de l'urbanisme³¹⁷. Elle inclut dans son analyse, des éléments économiques et sociaux comme l'étude de l'offre et de la demande globale pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise, la densité d'équipement en moyenne et les grandes surfaces, l'effet du projet sur l'appareil commercial et artisanal de la zone et les agglomérations concernées, l'équilibre souhaitable entre les formes de commerce, l'impact du projet en termes d'emplois salariés et non salariés, les conditions d'exercice de la concurrence, les engagements des magasins de commerce de détail à prédominance alimentaire de créer dans les zones de redynamisation urbaine ou les territoires ruraux de développement prioritaire des magasins de même type d'une surface inférieure à 300m² pour au moins 10% des surfaces demandées³¹⁸.

La décision de la C.D.E.C. (vote favorable de quatre de ses membres) peut faire l'objet d'un recours de la part du préfet, de deux membres de la commission dont un élu, ou de la part du demandeur³¹⁹, auprès de la commission nationale d'équipement commercial (C.N.E.C.), instance

³¹⁴ Création d'un ensemble de salles de spectacle de plus de 1.500 places (construction nouvelle, transformation d'un immeuble existant), extension des salles en exploitation depuis moins de 5 ans ayant atteint les 1 500 places ou devant les atteindre par le projet, extension des salles de plus de 5 ans, ayant atteint le seuil des 2 000 places ou devant les atteindre par le projet.

³¹⁵ Dans le régime antérieur à 1993, elle contenait 20 commissaires (9 élus locaux, 9 représentants des professions commerciales et artisanales, 2 représentants des consommateurs). De 1993 à 1996, le nombre fut de 7 (3 élus locaux, 1 représentant de l'établissement public intercommunal ou le Conseiller général du canton, 2 élus consulaires et 1 représentant des consommateurs).

³¹⁶ C.E. 4 janvier 1985, *Sté Reynoird*, *Req. N°22241*, *Rec.* p. 2, *A.J.D.A.*, mars 1985, p. 167, obs. J.C. ; *Dr. Adm.*, 1985, n°113, *J.C.P. G.*, 1985, II, 20446, obs. LIET-VEAUX, G.

³¹⁷ Les deux législations sont distinctes, C.E. 18 fév. 1988, *Sté Soberga*, *req. n°160836*, *Dr. Adm.*, juin 1998, n°226.

³¹⁸ Art. 28 de la loi du 27 déc. 1973 modif. Les lois réformant la loi « Royer » de 1973 sont allées dans le sens d'un renforcement de ces études préalables. La loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 *précit.* a complété le champ d'analyse de la commission pour davantage prendre en compte l'impact socio-économique de l'implantation d'un commerce de grande taille sur son environnement proche. La loi du 29 janvier 1993 *précit.* exige de la C.D.E.C., de se référer aux travaux de l'observatoire départemental de l'équipement commercial, structure créée par ladite loi.

³¹⁹ Ce recours doit se faire dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision ou de l'autorisation implicite (L. 451-6 du *C. urb.*).

de réformation depuis 1993, des décisions de la C.D.E.C.³²⁰ Cette commission peut entendre toute personne qu'elle juge utile de consulter. Elle dispose d'un délai de quatre mois pour statuer. Le défaut de décision notifiée dans ce délai vaut rejet implicite du recours.

L'autorisation définitive peut faire l'objet d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat de la part du ministre en charge du commerce ou de toute personne ayant intérêt pour agir y compris les concurrents. Le sursis à exécution peut être sollicité³²¹. Il faut au préalable saisir la C.N.E.C. car la décision de la C.D.E.C. ne peut être directement déférée au Conseil d'Etat. Ce dernier, lorsqu'il est saisi, effectue un contrôle normal de la décision prise par la C.N.E.C. Il reprend les critères de motivation utilisés par la commission et notamment le taux d'équipement. Ces critères ne sont pas de simples indices mais des motifs d'annulation. Même si le Conseil d'Etat ne cesse d'élargir son contrôle des autorisations d'équipement commercial, il ne fait souvent que confirmer les décisions de la commission nationale³²². Les décisions d'annulation pour des motifs de fond sont peu courantes, un peu comme si les décisions en urbanisme commercial étaient d'une légalité exemplaire³²³. Il semble convaincu de l'inexorable évolution des modes de commerce³²⁴. Toutefois, à l'occasion de l'affaire « *C.C.I. de Touraine* », le Conseil d'Etat a relevé le gaspillage des équipements commerciaux et la mise en péril de l'exploitation de commerces indépendants³²⁵.

³²⁰ La C.N.E.C. est composée de 8 membres nommés une fois pour 6 ans (renouv. par moitié tous les 3 ans) : représentants du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, personnes qualifiées, certains corps d'inspection.

³²¹ C.E. 20 septembre 1991, *Fédération Corse des commerçants et artisans*, Rec. p. 732, Dr. Adm., 1991, n°453.

³²² Cas de confirmation de refus par le juge : C.E. 28 juillet 1995, *SCI Horizon 80*, A.J.D.A., déc. 1995, p. 949 ; C.E. 21 fév. 1997, *SNC, Le Triangle*, n°151944, R.D. Imm. juill.-sept. 1997, p. 426 (absence de croissance démog. et importance du projet entraînant le gaspillage des équipements et écrasement du petit commerce) ; ou confirmation d'acceptation (extension limitée et expansion démographique légitimant l'autorisation) : C.E. 25 sept. 1996, *Union des commerçants et artisans de Lamballe et a.*, req. 152906, A.J.D.A., janv. 1997, pp. 103-107, concl. sur l'arrêt, ROUL, Anne-Françoise ; Dr. Adm., 1996, n°599, R.F.D.A., 1996, p. 1276.

³²³ « Le contrôle juridictionnel des motifs n'est normal qu'en théorie ; en pratique il est illusoire », BOUYSSOU, F., observations sous C.E. 21 juin 1995, *SCI Aménagement Ajaccio-Mezzavia*, A.J.D.A., déc. 1995, p. 950 ; BOUYSSOU, F., Urbanisme commercial. Le juge administratif est-il assez sévère ?, *Mon. T.P.B.*, 2 juin 2000, n°5036, pp. 84-85.

³²⁴ Si le juge exige la motivation, il est d'ordinaire peu exigeant sur la précision de la motivation surtout devant la C.N.E.C. : XYNOPOULOS, Georges, Le contrôle de légalité de l'autorisation d'urbanisme commercial régresse-t-il ?, note sous C.E. 25 novembre 1998, *Chambre des métiers de Saône-et-Loire et autre*, L.P.A., n°249, 15 déc. 1999, pp. 14-18. Le juge ne remet pas en cause la décision de la C.N.E.C. autorisant une implantation même si la population de la zone de chalandise est en baisse, que la densité des équipements commerciaux existants est largement supérieure aux moyennes départementales et nationales (motivation suffisante en dépit de ces critères).

³²⁵ « (...) ; qu'ainsi, alors même que l'agglomération de Tours avait connu une augmentation démographique au cours des dernières années et que ledit projet se rattachait à une opération d'aménagement d'une commune située à la périphérie ouest de Tours, dépourvue d'équipement commercial important, sa réalisation, eu égard à la fois à la densité des équipements commerciaux et à l'importance du prélèvement sur le potentiel de dépenses des consommateurs qui en était attendu, était de nature à favoriser le gaspillage des équipements commerciaux et, compte tenu notamment de la surface de la galerie marchande, à mettre en péril l'exploitation de commerces indépendants de la zone de chalandise et particulièrement ceux du centre-ville de Tours situés à faible distance (...) », Annulation de la décision de la C.N.E.C. et du projet de la société Casino-Guichard-Perrochon : C.E., 27 février 1999, *C.C.I. Touraine et autres*, Req. n°178038, Dr. Adm., juin 1999, jurisp. n°186.

§4 – Le régime des installations classées

Cette réglementation créée dans le contexte dirigiste n'est pas liée à la politique économique de l'Etat. C'est d'ailleurs pour cela que, lorsque l'influence de l'Etat en économie a décliné, elle s'est renforcée quand même. Elle poursuit des motifs de sécurité, de santé et d'hygiène publiques ou de respect de l'environnement indépendamment de l'aménagement du territoire. Mais, c'est aussi une police des implantations puisqu'elle perturbe la localisation des activités dans la mesure où en fonction du degré de nuisances qu'elles dégagent, celles-ci ne peuvent s'installer en tout type de lieu et doivent respecter des conditions particulières d'exercice de leur activité. On développera l'objet de la législation (A), puis la procédure d'autorisation (B).

A – Objet de la législation

Le pouvoir de police justifié par la notion d'ordre public (sécurité et hygiène) a posé les premières limitations de la liberté d'exercice des activités professionnelles. Dans la Grèce antique, les activités susceptibles de produire des nuisances sonores étaient écartées de la vie urbaine. A Sybaris, les forges et les chaudronneries étaient interdites dans l'enceinte de la cité. Sous l'Ancien Régime en France, une ordonnance royale de 1148 luttait contre l'insalubrité dans les villes. La police des établissements insalubres est apparue au XIV^{ème} siècle. La loi du 21 septembre 1791 maintint les règlements de police relatifs à l'établissement en milieu urbain des usines, ateliers ou fabriques susceptibles de nuire à la sûreté et la salubrité publiques. Ces normes demeuraient propres à chaque administration locale. Le décret impérial du 15 octobre 1810 fixa l'armature de l'actuelle réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (première nomenclature en trois classes et autorisation préalable du préfet). Au XX^{ème} siècle, la loi du 19 décembre 1917 sépara le régime de déclaration du régime d'autorisation puis une loi du 20 avril 1932 renforça les pouvoirs décisionnels du préfet en la matière. Tous ces régimes successifs ne visaient que les établissements industriels et commerciaux. La réglementation des installations classées va connaître un formidable développement à la fin des années soixante-dix par le double effet conjugué de l'augmentation des sensibilités écologiques dans l'opinion publique et des normes européennes en matière de protection de l'environnement.

La loi n°76-663 du 19 juillet 1976³²⁶ relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et son décret d'application n°77-1133 du 21 septembre 1977³²⁷, organisent le

³²⁶ J.O. du 20 juillet 1976. Le régime a été plusieurs fois modifié : par la loi n°76-1285 du 31 déc. 1976 (J.O. du 1^{er} janv. 1977), loi n°85-661 du 3 juillet 1985 (J.O. du 4 juill. 1985), loi n°86-2 du 3 janvier 1986 (J.O. du 4 janv. 1986), loi n°86-1317 du 30 déc. 1986 (J.O. du 31 déc. 1986), loi n°87-565 du 22 juillet 1987 (J.O. du 23 juill. 1987), loi n°89-935 du 29 déc. 1989 (J.O. du 30 déc. 1989), loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 (J.O. du 25 janv. 1990), loi n°90-

contrôle de la puissance publique sur les activités économiques pouvant entraîner des risques de pollution ou des dangers pour les populations. Les installations publiques ou privées incluses dans le champ d'application de la réglementation sont listées dans une nomenclature établie par le pouvoir réglementaire. Par exemple, l'arrêté du 2 février 1998 réglemente quelques 40.000 installations classées (cela représente environ 2.500 arrêtés d'autorisation et 11.000 déclarations par an) pour la protection de l'environnement en particulier les pollutions de l'air, de l'eau et la production de déchets³²⁸. Les textes tant français qu'européens reposent sur le même principe à savoir que les « règles imposées doivent garantir la protection de l'environnement et correspondre aux performances permises par les meilleures technologies disponibles à un coût économiquement acceptable »³²⁹. Le développement économique doit s'accorder avec les nécessités de sécurité et de santé publique. Cette législation est « un gage de développement économique sans heurt et répond à une aspiration profonde de la population »³³⁰. Cette législation contribue à la pérennisation du développement économique.

B – Organisation de la procédure d'autorisation

La législation soumet à des procédures de déclaration ou d'autorisation les installations publiques ou privées, quel que soit le statut juridique de leur exploitant, qui pourraient entraîner des dangers ou des inconvénients importants.

En ce qui concerne la déclaration, le responsable de l'installation doit se faire connaître auprès du Préfet en décrivant les caractéristiques de son unité d'activité et en précisant la rubrique de la nomenclature des installations classées dont il dépend. Les services préfectoraux

558 du 2 juillet 1990 (*J.O.* du 6 juill. 1990), loi n°91-1381 du 30 déc. 1991 (*J.O.* du 1^{er} janv. 1992), loi n°92-646 du 13 juillet 1992 (*J.O.* du 14 juill. 1992), loi n°92-654 du 13 juillet 1992 (*J.O.* du 16 juill. 1992), loi n° 92-1336 du 16 déc. 1992 (*J.O.* du 23 déc. 1992), loi n°93-3 du 4 janvier 1993 (*J.O.* du 5 janv. 1993), Loi n°95-95 du 1^{er} février 1995 (*J.O.* du 2 février 1995), loi n°95-101 du 2 février 1995 (*J.O.* du 3 fév. 1995).

³²⁷ *J.O.* 8 oct. 1977, p. 4897. Cf. égal. le décret du 7 juill. 1992 modifiant la nomenclature des installations classées (*J.O.* du 17 juill. 1992), modifié par le décret n°93-1412 du 29 déc. 1993 (*J.O.* du 31 déc. 1993), puis le décret n°94-485 du 9 juin 1994 (*J.O.* du 12 juin 1994), le décret n°96-197 du 11 mars 1996 (*J.O.* du 15 mars 1996). Non paru au *J.O.* : Arrêté du 30 juin 1997 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumise à déclaration (*B.O.MELTT* du 25 août 1997 n°15). Voir aussi la circul. non paru au *J.O.*, du 28 juill. 1992 relative à la refonte de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement ; décret n°99-1220 du 28 déc. 1999 transposant la directive européenne SEVESO II (*J.O.* 31 déc.).

³²⁸ Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation (*J.O.* du 3 mars 1998). Il prend en compte en droit français les directives européennes relatives aux différentes branches industrielles concernées. Notamment, la directive du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (96/61/CE), la directive du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (96/62/CE).

³²⁹ Communiqué de presse du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, du 4 mars 1998 *site internet précit.*

³³⁰ Préface du *Guide pratique de l'élu, Le maire et les installations polluantes*, ministère de l'environnement, ministère de l'intérieur et de la décentralisation – D.G.C.L., Publication du Moniteur, février 1983, 24 p.

adressent alors au responsable de l'activité, une attestation de déclaration et les prescriptions générales applicables à ce type d'installation. L'autorisation, quant à elle, est délivrée après enquête publique et un débat contradictoire entre les parties. Le Préfet prend la décision d'autorisation. Les prescriptions imposées à l'exploitant sont des règles techniques qui visent à sécuriser les installations. Toute demande de permis de construire doit être accompagnée de la justification du dépôt de la demande d'autorisation au titre des installations classées³³¹. Cependant, en vertu du principe d'indépendance des législations, la loi sur les installations classées est déconnectée des procédures d'urbanisme. L'octroi du permis de construire ne vaut pas autorisation au titre de la loi du 19 juillet 1976. Il faut justifier du dépôt d'une demande d'autorisation au titre des installations classées pour solliciter un permis de construire. Ensuite, il faudra accompagner cette demande d'autorisation dans les dix jours qui suivent son dépôt, d'une justification du dépôt de permis de construire³³².

L'autorisation a une durée limitée. Le préfet peut exiger de l'exploitant une nouvelle demande d'autorisation ou une nouvelle déclaration, s'il estime, après avis de l'inspection des installations classées, que les modifications projetées sont de nature à entraîner des nuisances supplémentaires³³³. Les autorisations et les déclarations suite à des modifications suivent la même procédure que les demandes primitives d'installation. Parmi les activités soumises à autorisation figurent les abattoirs, les élevages d'animaux, le stockage et le traitement d'ordures ménagères, la fabrication de poudres et d'explosifs, l'impression sur textile, les installations de combustion, les dépôts de ferraille, la réparation de véhicules à moteur tandis que les pressings et les cas précédents mais en dessous de certains seuils, sont astreints à une simple déclaration. Par ailleurs, certains cas sont soumis à une redevance annuelle ou à une taxe³³⁴.

Section 2 – L'incitation à l'implantation grâce aux aides économiques de l'Etat

L'incitation se réalise au moyen d'aides publiques. Selon Michel Fromont, « L'aide publique est une mesure de l'autorité publique, tendant à encourager ou à soutenir une personne

³³¹ Art. R. 421-3-2 du *C. urb.*

³³² Art. 2 du décret du 21 septembre 1977 *précit.*

³³³ Par exemple le doublement de la superficie d'une activité et son rapprochement des maisons environnantes, C.E. 26 octobre 1988, *David, Rec.*, p. 378 ; l'augmentation de la capacité de production même s'il en résulterait une diminution globale des pollutions, C.E., 4 juillet 1984, *Forgue, Rec.*, p. 256.

³³⁴ Décret n°98-1043 du 18 nov. 1998 fixant la liste des activités soumises à la perception de la redevance annuelle applicable à certaines installations classées *J.O.* 19 nov. 1998 ; décret n°2000-1349 du 26 déc. 2000 relatif à la taxe générale sur les activités polluantes due par les exploitants des établissements dont certaines installations sont soumises à autorisation au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement et dont les activités font courir, par leur nature ou leur volume, des risques particuliers à l'environnement, *J.O.* 28 déc. 2000, p. 21069.

physique ou morale, privée ou publique. L'aide économique publique est une aide publique accordée à un acteur de la vie économique dans un but de politique économique »³³⁵. L'administration décide généralement d'octroyer une aide par un acte administratif unilatéral. Mais bien souvent, les aides font l'objet d'un habillage contractuel et ce particulièrement en économie dirigée ou concertée. Il arrivait que les actes unilatéraux soient aussi précédés d'une négociation. On s'attardera sur les procédés d'aide négociée qui n'étaient souvent que des artifices destinés à masquer le pouvoir discrétionnaire de l'administration (§1) et sur le contenu des aides publiques (§2).

§1 – Le procédé d'aide négociée : les techniques conventionnelles et leurs illusions juridiques

La technique juridique conventionnelle développée dans le secteur économique devait beaucoup à la planification. Elle a pris de l'importance à partir du Plan intérimaire de 1960-1961 lequel fit la transition entre le III^{ème} et le IV^{ème} Plan³³⁶. L'essor du contrat témoignait d'une évolution des méthodes dirigistes de l'Etat dans le sens d'une économie plus concertée³³⁷. Dans les années soixante, l'Etat ne contracte plus seulement pour des motifs de recrutement d'agent, d'approvisionnement, de fourniture ou de concession mais « à des fins nouvelles directement inspirées par le souci de réaliser la finalité du Plan et plus largement d'une politique »³³⁸. Le contrat va devenir une « pièce maîtresse de l'organisation économique et sociale de la Nation »³³⁹. Les conventions ont eu un fort développement en matière économique au-delà de l'action territoriale³⁴⁰. Il est difficile d'analyser les procédés contractuels tant d'une part, leur terminologie illustre mal leur nature juridique et d'autre part, leur nombre est évolutif. En outre, ils sont rarement « officiellement » supprimés ce qui fait que de nouvelles formes se surajoutent aux anciennes rendant difficile le repérage des formes conventionnelles valides.

³³⁵ FROMONT, Aides économiques de l'Etat, *J.-Cl. Adm., Fasc. 257*, n°1. Pour une autre définition, TEBOUL, Gérard, TUOT, Thierry, Fondement et régime des aides de l'Etat aux entreprises en France, *rapport public* du Conseil d'Etat n°41, *E.D.C.E.*, La documentation Française, 1989, pp. 147-158.

³³⁶ Les premiers plans n'en faisaient pas état. Le Plan Monnet consacra ses efforts à la modernisation de l'économie par des aides à la répartition des matières premières. Cf. GARRIGUE, M., L'exécution du Plan dans l'industrie privée in Le Plan Monnet, *Droit social, fascicule XXXVI*, 1950, p. 29 et ss.

³³⁷ VASSEUR, Michel, Un nouvel essor du concept contractuel. Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle, *R.T.D.Civ.*, 1964, pp. 5-47.

³³⁸ VASSEUR, Michel, Un nouvel essor du concept contractuel, *ibidem*. p. 31.

³³⁹ VASSEUR, M., Un nouvel essor du concept contractuel, *ibid.*, p. 8 et ss. Une partie de la doctrine, dont M. Vasseur, considère que les conventions du Plan sont des actes aussi originaux que le Plan lui même. En outre, l'auteur cite André Piettre « Concertée dans son élaboration, l'économie tend à devenir contractuelle dans son exécution », p. 9 ; égal. RIVERO, Jean, Action économique de l'Etat et évolution administrative, *art. cit.* p. 893.

³⁴⁰ Les formes conventionnelles étaient multiples en économie dirigée : organisation des professions, conventions collectives, contrats d'aide aux exportations, accords de production notamment en matière agricole, contrats de programme ou de stabilité pour orienter les prix, contrats de recherche en matière scientifique et technique. Cf. HAURIOU, A., Le droit administratif de l'aléatoire, *art. cit.*, pp. 210-211 ; DUTHEIL DE LA ROCHERE, Jacqueline, Le régime conventionnel des prix : engagement de stabilité et contrats de programme, *A.J.D.A.*, nov. 1967, pp. 579-590 ; PIQUEMAL-PASTRE, Catherine, Une expérience d'acte économique : le contrat de programme, *R.D.P.* 1974, n°2-mars/avril, pp. 317-371.

Les procédés contractuels ont été longtemps focalisés sur les objectifs de la planification³⁴¹. L'Etat renseignait les choix de l'entreprise pour sa localisation tout en poursuivant ses objectifs de politique économique. L'entreprise restait libre d'adhérer aux fins d'intérêt général ce qui explique qu'elle ne se sentait pas dirigée par le contrat. Le contrat fait théoriquement naître des obligations qui ne sont que ce que les parties ont voulu qu'elles soient³⁴². Ainsi s'instaurait une communauté de vue entre l'Etat et ses cocontractants (les activités économiques le plus souvent mais aussi les collectivités décentralisées pour ce qui concerne l'amélioration de l'environnement des entreprises). Le caractère de subordination à l'Etat s'estompait. D'après Michel Vasseur, l'essor du contrat allait dans « le sens de la démocratie économique »³⁴³.

Les contrats octroyant des aides en contrepartie de la réalisation d'un but d'intérêt général s'apparentent à des « contrats-buts » selon Laurent Richer³⁴⁴. L'Etat obtenait, par exemple, des promesses de stabilité des prix, des promesses d'exportation ou des promesses d'implantation dans des régions déterminées. Les activités économiques recherchaient de leur côté des financements d'investissements ou des garanties contre le changement de législation. On évoquera ci-après, la technique des quasi-contrats (*A*), des contrats ou agréments fiscaux (*B*), les conventions d'implantation industrielle (*C*), les contrats conclus entre personnes publiques (*D*) et avec les entreprises publiques (*E*).

A – La technique du quasi-contrat dans le cadre du Plan ou de l'aménagement du territoire

Le Plan intérimaire de 1960-1961 inaugura une forme originale de convention aujourd'hui tombée en désuétude, les quasi-contrats³⁴⁵. Par ce procédé, des aides étaient obtenues après la délivrance d'un agrément par l'administration. Cet agrément était souvent le préalable à l'élaboration d'un contrat. Il était attribué sous la condition d'un engagement de l'entreprise,

³⁴¹ Concrètement, l'objectif du Plan est de réaliser un certain rythme de croissance, sans hausse sensible des prix. Pour assurer cette croissance, un certain nombre d'indicateurs doivent progresser en harmonie : consommation, investissement, commerce extérieur, revenu, épargne. Le Plan comprend aussi des objectifs de production et d'équipement pour des secteurs donnés. Cf. SAINT-GEOURS, Jean, L'actualité du Plan en France, *Droit social*, Décembre 1964, n°12, pp. 603-609, J.C., Notes à propos du VI^{ème} Plan, *Rev. adm.*, n° 119, pp. 521-523 ; PASCALLON, Pierre, *La planification de l'économie française*, Paris, Masson, 1974, 160 p. ; ULLMO, Yves, *La planification en France*, Paris, Dalloz, 1974, 625 p.

³⁴² RIPERT, Georges, *Aspect juridique du capitalisme moderne*, *op. cit.*, p. 228.

³⁴³ VASSEUR, M., Un nouvel essor du concept contractuel, Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle, *art. cit.* p. 15.

³⁴⁴ RICHER, Laurent, *Droit des contrats administratifs*, L.G.D.J., Manuel, 2^{ème} ed., 1999, 557 p. (voir n°99).

³⁴⁵ Ils avaient précédemment connu une éphémère expression sous le Plan Monnet avec les contrats de production. Ils étaient destinés à combler les retards pris dans l'exécution du Plan.

indépendamment de son activité économique, en faveur des objectifs du Plan ou de l'aménagement du territoire.

Le terme de quasi-contrat remonte au droit romain et notamment au Code Justinien³⁴⁶. Toutefois, il faut d'emblée se démarquer de la définition donnée par le Code civil du quasi-contrat et qui trouve à s'appliquer en droit des affaires³⁴⁷. En action économique territoriale, il faut l'entendre davantage comme un accord de volonté ou un échange de souhaits, que comme un véritable contrat. Il entre d'ailleurs davantage dans l'acception de la convention plutôt que celle du contrat³⁴⁸. Selon Léon Duguit, « il peut y avoir des concours de volonté sans qu'il y ait contrat »³⁴⁹. Même si la volonté des cocontractants est présumée³⁵⁰, ces conventions sont plus des déclarations d'intentions que de véritables contrats ayant force de loi pour les parties contractantes³⁵¹. Le quasi-contrat n'avait pas, par exemple, la valeur juridique des anciennes lettres d'agrément³⁵². Si la forme en faisait presque un contrat, il y avait par contre une « quasi-absence » de responsabilité et d'obligations juridiques des contractants. Le quasi-contrat du Plan n'était pas, au sens de l'article 1101 du Code civil, « (...) une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose ».

S'il n'était pas exactement un contrat, on eût pu estimer que le quasi-contrat fut alors une catégorie d'actes unilatéraux. Il possédait le caractère d'une autorisation précaire et révocable traduisant la qualité discrétionnaire de l'intervention économique de la puissance publique. Mais, ce n'était pas un acte administratif unilatéral *stricto sensu* à partir du moment où il y avait un accord de volonté des parties, même minime. En fin de compte, le quasi-contrat était une sorte de

³⁴⁶ BATAILLER, Francine, Une nouvelle technique d'économie concertée : les « quasi-contrats » pour l'exécution du Plan, *R.S.Fin.*, 1964, pp. 365-386.

³⁴⁷ Cela concerne en fait l'enrichissement sans cause et la répétition de l'indu. Référence aux engagements qui se forment sans convention. Article 1371 à 1381 du *C. civ.* L'art. 1371 énonce : « Les quasi-contrats sont les faits purement volontaires de l'homme, dont il résulte un engagement quelconque envers un tiers, et quelquefois un engagement réciproque des deux parties. »

³⁴⁸ Si tout contrat est une convention, l'inverse n'est pas vrai car certaines conventions ne créent pas d'obligations : BENABENT, Alain, *Droit civil. : Les obligations*, Paris, Montchrestien, Domat droit privé, 1999, 593 p.

³⁴⁹ DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, 3^e ed., 1927, p. 380 et ss. cité par RICHER, Laurent, *Droit des contrats administratifs, op. cit.*, p. 13-14.

³⁵⁰ SIMONNET, Maurice-René, Les incitations fiscales et le plan, *R.S.Fin.*, 1968, pp. 89-116.

³⁵¹ Article 1134 du *C. civ.*

³⁵² BATAILLER, Francine, Une nouvelle technique d'économie concertée : les « quasi-contrats » pour l'exécution du Plan, *art. cit.*, pp. 394-385. Dans les lettres d'agrément créées par une loi du 12 sept. 1940 et un décret du 12 mai 1954, l'administration exerçait un contrôle permanent sur l'activité agréée. Pour cet auteur, les « quasi-contrats » sont des actes administratifs unilatéraux et les lettres d'agrément de véritables contrats administratifs. Le juge l'entend aussi ainsi. Par ex. avec les lettres d'agrément l'Etat accordait des avantages aux entreprises qui acceptaient de stocker des marchandises pour régulariser les cours : C.E. 10 mai 1963, *Soc. Coop. La Prospérité Fermière*, *R.D.P.*, 1963, p. 584, concl. BRAIBANT, Guy.

mauvaise synthèse des actes juridiques classiques. Il représentait « un acte préparatoire qui servira de point de départ à une série d'actes juridiques subséquents, successifs, qui feront application à l'entreprise d'une certaine réglementation »³⁵³. C'était une première prise de contact, un encouragement à tisser des relations entre l'Etat et les activités économiques. Il marquait le début de la collaboration entre une entreprise et l'administration³⁵⁴.

Formellement, le quasi-contrat était un échange de lettres entre l'Etat et une entreprise. Il prévoyait des actions à mener par les entreprises conformément au Plan. Cela permettait à une activité de bénéficier, éventuellement mais pas obligatoirement, d'avantages déterminés par la réglementation existante. L'administration examinait les demandes concernant des prêts, des taux privilégiés, des intérêts bonifiés, des formalités administratives réduites, des exonérations ou des subventions. L'entreprise acceptait en échange une certaine transparence dans ses affaires. La négociation préalable ou la concertation devaient être dissociées de la prise de décision qui revenait à l'Etat.

Les quasi-contrats eurent un succès modeste du fait de leur portée juridique limitée bien qu'ils furent des instruments adaptés aux opérations ponctuelles dans le cadre de politiques sectorielles ou régionales³⁵⁵. En pratique, la règle de l'annualité budgétaire posait problème. Les actions envisagées dans les échanges de lettres ne pouvaient se concrétiser qu'à hauteur des montants financiers alloués par le budget de l'Etat. Si, à court terme, le quasi-contrat put se révéler être un outil efficace pour répondre à l'urgence d'une intervention en faveur d'une activité en difficulté, à moyen ou long terme, il était inopérant car l'administration ne veut et ne peut courir le risque d'engager sa responsabilité en se liant longtemps à l'avance avec une entreprise.

Sous le IV^{ème} Plan, les activités économiques en difficulté ou en reconversion ont été les cibles privilégiées des quasi-contrats. Cela a été le cas de la sidérurgie dont les industriels s'engageaient à accroître les capacités de production ou à développer des programmes de recherche. Egalement, la décentralisation industrielle a souvent fonctionné sur la base de ces conventions particulières. L'Etat promettait des aides aux activités qui s'installaient sur un site en difficulté ou qui favorisaient la conversion du personnel³⁵⁶. Après négociation avec la D.A.T.A.R., les entreprises qui s'engageaient à s'implanter dans des zones défavorisées

³⁵³ BATAILLER, Francine, Une nouvelle technique d'économie concertée ..., *art. cit.*, p. 385.

³⁵⁴ ARRIGHI DE CASANOVA, Emile, Les quasi-contrats du Plan, *Droit social*, n°6-juin 1965, pp. 341-355.

³⁵⁵ VASSEUR, M., Un nouvel essor du concept contractuel, Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle, *art. cit.* p. 36 ; SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *op. cit.* p. 320.

³⁵⁶ ARRIGHI DE CASANOVA, E., Les quasi-contrats du Plan, *art. cit.* p. 345 et 348.

obtenaient en contrepartie, un engagement financier de l'Etat ou la délivrance d'un agrément pour installer ou agrandir leurs opérations en région parisienne. Le Conseil d'Etat a toujours considéré que le contrat par lequel une entreprise obtenait des avantages en contrepartie d'une implantation, constituait un contrat administratif puisque ce contrat est l'instrument de réalisation de la mission de service public d'intervention économique de l'administration³⁵⁷.

B - La technique des agréments et contrats fiscaux

L'aide fiscale prend de multiples formes dont la terminologie est, là encore, trompeuse quant à savoir si elle relève de l'acte administratif unilatéral de la technique contractuelle. Jacques Georgel estima d'ailleurs que l'agrément « constitue (...) l'un des cas les plus remarquables de confusion des esprits et d'enchevêtrement des idées »³⁵⁸.

L'agrément fiscal (dit aussi « avantage fiscal sur agrément »), est une technique purement administrative qui est née aussi en 1960 sous le Plan intérimaire. Cet agrément n'était pas obligatoire contrairement à l'agrément administratif³⁵⁹. L'administration décidait librement d'accorder l'agrément lorsqu'elle était sollicitée. En économie dirigée, son pouvoir discrétionnaire était important pour attribuer, refuser ou retirer ces agréments. Il y avait souvent une négociation préalable entre l'administration et l'entreprise pour préciser les engagements respectifs et un document ou un texte signé des parties pouvait formaliser cet accord. Les entreprises, une fois le formulaire de demande d'agrément rempli, ne jouaient plus aucun rôle. Le pouvoir discrétionnaire d'octroi dépendait en réalité du degré de précision des textes. Si ceux-ci n'évoquaient pas l'agrément comme un droit ou ne le subordonnaient à aucune condition légale, cela laissait une forte marge à l'administration pour statuer en opportunité. De façon générale, plus les textes sont précis et contraignants et plus l'administration à compétence liée³⁶⁰.

Malgré son caractère unilatéral apparent³⁶¹, l'agrément fiscal a reçu une tentative de consécration contractuelle sous la dénomination de « contrat fiscal » dans le IV^{ème} Plan. La notion de contrat pour ces avantages fiscaux provient du fait qu'il y a accord de volonté des parties, dans un texte commun, quant à leurs engagements respectifs. Mais, une large partie de la doctrine n'a pas approuvé le terme de contrat pour ces aides de l'Etat. Pour Gérard Timsit, « il y a quelque imprudence à baptiser contrat une technique juridique qui entraîne d'une part l'application à une

³⁵⁷ C.E., 26 juin 1974, *Sté La Maison des Isolants de France*, note AUBY, J.-M., *R.D.P.*, 1974, p. 1486.

³⁵⁸ GEORGEL, Jacques, L'agrément administratif, *A.J.D.A.*, 1962, p. 467.

³⁵⁹ Nécessaire par exemple pour exercer certaines professions ou créer une association.

³⁶⁰ DELVOLLE, *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, p. 331.

³⁶¹ FOUQUET, Olivier, Les agréments fiscaux, *J.C.P., ed. E.*, n°43, 1991, I, 86, pp. 441-445.

entreprise déterminée d'un régime fiscal prévu par la loi et le règlement, et d'autre part la soumission de cette entreprise à un contrôle extrêmement énergique de la part de l'administration »³⁶². Le contrat ne se conclut pas sur des bases égalitaires. Finalement, l'arrêté, la convention ou la décision d'agrément ne sont que des actes discrétionnaires par lesquels l'administration décide d'appliquer à une entreprise un régime fiscal particulier. L'aspect bilatéral du contrat n'apparaît qu'après que l'Etat ait bien voulu sélectionner l'entreprise. Tout comme pour le quasi-contrat, il y avait dans le contrat fiscal, un abus de langage à utiliser le terme de contrat³⁶³.

Le juge administratif a dénié implicitement le caractère contractuel des contrats fiscaux et n'y perçu qu'un acte unilatéral résolutoire³⁶⁴. L'absence d'engagement ferme de l'administration ne plaide pas en faveur d'une reconnaissance contractuelle. L'autorité qui accordait l'agrément pouvait le retirer à tout instant et rompre l'accord de volonté sans possibilité de contestation efficace devant le juge administratif. « Ainsi admettre un pouvoir discrétionnaire de résiliation-sanction dans le contrat fiscal, c'est admettre que l'administration ne prend au moment de l'octroi de l'exonération aucun engagement »³⁶⁵.

Le contrat fiscal n'avait pas pour objet de déroger à la loi. Le seul effet de l'agrément était d'appliquer la législation en renforçant la contrepartie des avantages légaux accordés à la discrétion de l'administration³⁶⁶. Il était un acte-condition puisqu'il déclenchait à la suite d'un comportement attendu de l'entreprise, un régime préétabli par la loi ou le règlement. Ainsi, selon Pierre Delvolvé « les agréments fiscaux apparaissent comme des actes à la fois conditionnés, conditions et conditionnels : ils sont conditionnés en ce qu'ils ne peuvent être pris que si la loi fiscale le permet ; ce sont des actes-conditions en ce qu'ils sont nécessaires à la réalisation de

³⁶² TIMSIT, Gérard, Les contrats fiscaux, *D.*, 1964, Chron. XVIII, pp. 115-120 ; d'autres auteurs nient aussi le caractère contractuel du contrat fiscal : DELVOLVÉ, *Droit public de l'économie*, op. cit. p. 330 ; EBRARD, Pierre, Les avantages fiscaux sur agrément administratif, *R.S.Fin.*, 1967, pp. 41-93 ; MAZERES, Jean-Arnaud, De quelques problèmes dominants de la planification française, *A.J.D.A.*, avril 1968, pp. 203-220.

³⁶³ Toutefois des auteurs s'y déclarent favorables, FLEURIET, Michel, *Les techniques de l'économie concertée*, thèse de doctorat, Paris, Ed. Sirey, 1974, 223 p. Pour cet auteur « Le contrat fiscal est un contrat. C'est un contrat unilatéral si l'administration ne stipule aucune condition particulière lors de l'agrément. Il est synallagmatique dans les cas contraires » p. 63. C'est un échange de volonté entre l'administration et un contribuable, une proposition d'action en contrepartie d'un avantage fiscal. p. 68 ; également en ce sens, TOURNIE, Gérard, *Les agréments fiscaux. La fiscalité au service du Plan*, Pédone, 1970, 341 p. (spéc. 231 et ss.) ; SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, op. cit. p. 314. L'auteur est favorable à la notion d'acte contractuel prévu par la loi.

³⁶⁴ C.E. 10 mars 1967, *Ministre de l'économie et des finances, c/Société Samat et Cie*, Rec. p. 113, *A.J.D.A.*, 1967, II, p. 280, concl. GALMOT.

³⁶⁵ BELTRAME, Pierre, La fiscalité de l'aménagement du territoire, ses modalités, ses incidences politiques, *R.S.Fin.*, avril-juin 1967, pp. 280-350.

³⁶⁶ DELMAS-MARSALET, Jacques, Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat, Rapport du Conseil d'Etat n°22, E.D.C.E., La documentation Française, 1969, pp. 133-162 (spéc. p. 137).

l'exonération fiscale prévue par la loi ; ils sont conditionnels en ce qu'ils bénéficient aux destinataires que si ces derniers réalisent l'opération en vue de laquelle ils sont accordés »³⁶⁷.

L'entente préalable entre les parties permettait de mettre en adéquation le projet de l'entreprise aux objectifs planifiés de l'Etat. Ainsi, il était possible d'encourager la décentralisation industrielle au-delà des grands centres urbains³⁶⁸. D'allure baroque, l'agrément fiscal symbolisait bien l'imbrication de l'Etat dans l'économie et l'idée de son pilotage³⁶⁹.

C - Les conventions d'implantation industrielle

Le C.I.A.T. du 31 juillet 1963 décida le développement de conventions d'implantation industrielle. Ces conventions se distinguaient du quasi-contrat dans la mesure où elles comportaient des engagements précis des parties³⁷⁰. Le programme industriel était limité dans le temps et l'Etat assurait directement son engagement, à savoir généralement, la réalisation ou le renforcement d'infrastructures d'équipement lorsqu'elles étaient la condition de la localisation d'une ou plusieurs activités économiques. Ce pouvait être une desserte routière ou autoroutière, une zone industrielle, des équipements téléphoniques, socio-éducatifs, sportifs ou bien encore des programmes de logements pour les employés par exemple³⁷¹. Rarement, l'investissement privé était aidé directement par un financement de l'Etat. Cet investissement public n'était pas réservé qu'à l'Etat. Les collectivités locales pouvaient y participer. Mais leur marge de manœuvre était rapidement limitée par la question du financement des investissements.

Le volume de ces investissements et leur nature étaient définis par le Plan notamment dans le cadre des lois de programmes. Il s'agissait de la procédure normale. Par contre, si les crédits étaient insuffisants ou des conditions d'urgence venaient bouleverser le calendrier des réalisations, le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) était sollicité³⁷². La D.A.T.A.R. pouvait aussi aider à l'attribution de tranches de logements supplémentaires à une commune lorsque c'était la condition nécessaire d'une implantation nouvelle. Les accords passés

³⁶⁷ DELVOLLE, *Droit public de l'économie, op. cit.* p. 331 ; l'auteur s'inspire de DURAND, Guy, Contribution au régime des aides publiques conditionnées, *D.*, 1995, chron. pp. 311-314.

³⁶⁸ TIMSIT, Gérard, Les contrats fiscaux, *art. cit.*, p. 117.

³⁶⁹ SAINT-PULGENT, de, Maryvonne, *Le droit français des agréments fiscaux*, Rapport public du Conseil d'Etat n°41, E.D.C.E, La documentation Française, 1989, pp. 185-198.

³⁷⁰ Certains auteurs les assimilent au quasi-contrat : LECLERCQ, Claude, Le financement public de l'aménagement du territoire, *R.S.Fin.*, 1964, pp. 67-111 (cf. spéc. pp. 90-91).

³⁷¹ ARRIGHI DE CASANOVA, E., Les quasi-contrats du Plan, *art. cit.*, p. 351.

³⁷² Créé par le décret n°63-112 du 14 février 1963 (*J.O.* du 15 février 1963). Il poursuit l'œuvre du fonds national d'aménagement du territoire issu de la loi du 8 août 1950.

entre l'Etat et une entreprise pouvaient aussi porter sur la négociation d'un agrément pour l'installation en région parisienne en contrepartie d'une implantation en zone défavorisée.

D – Les contrats d'aménagement du territoire conclus entre personnes publiques

Dans les années soixante-dix, le procédé contractuel s'étendit aussi aux relations entre personnes publiques³⁷³. L'association contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales a été sollicitée par ces dernières. A cette époque, la contractualisation était une technique de planification qui se voulait décentralisée. Mais, l'association que concrétisait l'existence du contrat n'était pas une fin en soi mais un moyen de parvenir aux objectifs étatiques et éviter que les interventions propres aux collectivités locales ne mettent en cause les choix et les programmes économiques planifiés de l'Etat³⁷⁴. En définitive, il s'agissait plus de fixer une ligne directrice aux actions locales que d'exercer une véritable association avec les collectivités territoriales. Le contrat, bien que stigmatisant la loi des parties, ne faisait pas disparaître la tutelle administrative.

Ces conventions étaient conclues entre l'Etat et les collectivités locales ou les établissements publics régionaux dans le cadre d'actions indirectes à la localisation. La première réalisation a été relative aux contrats de plan passés entre l'Etat et les communautés urbaines³⁷⁵. Il y eut aussi les conventions prévues en urbanisme pour la préparation et l'exécution des programmes d'équipement public des Z.A.C.³⁷⁶ puis les contrats d'aménagement des villes moyennes instaurés en 1972 et surtout les contrats de pays, instaurés en 1975.

Les contrats d'aménagement des villes moyennes ont eu pour origine des expériences pilotes initiées en 1971³⁷⁷. Une instruction du 7 février 1973 d'Olivier Guichard alors ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme créa un groupe opérationnel des villes moyennes³⁷⁸ et les contrats d'aménagement des villes moyennes. Une ville moyenne est une ville de 20 000 à 100 000 habitants, dotée d'un poids démographique et économique important et d'une qualité urbaine permettant d'assurer un certain rayonnement sur

³⁷³ DE LANVERSIN, Jacques, LANZA, Albert, ZITOUNI, Françoise, *La région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*, Ed. Economica, 4^e ed., Paris, 1989, 577 p. (spéc. n°450 à 452).

³⁷⁴ PONTIER, Jean-Marie, *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, op. cit. p. 562.

³⁷⁵ Décret n°70-1221 du 23 décembre 1970 (*J.O.* du 25 déc. 1970, p. 11956).

³⁷⁶ Décret n°70-1225 du 23 décembre 1970, art. 1er (*J.O.* du 25 déc. 1970, p. 12010). Le décret prévoit aussi les conventions d'aide de l'Etat aux communes ayant préparé un programme d'action foncière et la signature de chartes culturelles entre l'Etat et les collectivités locales.

³⁷⁷ Une circulaire n°71-135 du 30 novembre 1971 recommandait de nouveaux instruments d'aménagement des villes moyennes. Des villes pilotes (Rodez, Angoulême...) avaient été choisies.

³⁷⁸ Le C.I.A.T. du 12 juillet 1973 a doublé cette structure de coordination par la création d'un Groupe interministériel des villes moyennes (G.I.V.M.) lequel assurait le suivi des dossiers pour les contrats d'aménagement des villes moyennes.

son environnement proche. Dès 1973 et jusqu'en 1979, l'Etat, par le biais de la D.A.T.A.R., a conclu avec les municipalités, des contrats d'équipement et de modernisation. L'Etat apportait un soutien financier en prenant en charge 20 à 40 % des dépenses d'investissement des villes retenues³⁷⁹. Les contrats d'aménagement ciblaient surtout la réalisation d'équipements publics en dehors des préoccupations de l'emploi. Ils pouvaient intégrer comme objectif, le développement du tissu industriel par la création et l'intégration au paysage de zones industrielles.

Les contrats de pays ont connu un fort développement dès 1975³⁸⁰. Ces contrats, conclus entre l'Etat, par le biais de la D.A.T.A.R. et les communes regroupées en pays³⁸¹, prévoyaient des financements d'équipements³⁸² et d'actions en s'appuyant sur un programme développement. Le préfet de région signait le contrat de pays soit en tant que représentant de l'Etat dans la région, soit en tant que chef de l'établissement public régional³⁸³. Un territoire local ne pouvait s'ériger en pays sans l'aval de l'Etat. Il recevait le qualificatif de pays par la D.A.T.A.R., qu'en répondant à un certain nombre d'éléments comme le bassin d'emplois, l'unité de développement homogène, l'unité d'aménagement rural. L'utilisation de cet instrument fut réservée aux régions rurales disposant d'une capacité financière et humaine suffisante³⁸⁴. Le pays préfigurait l'émergence du regroupement intercommunal et l'expression de nouvelles solidarités³⁸⁵. Sur le plan administratif, l'Etat veillait à la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale pour structurer le pays. L'aire du pays était définie par les élus locaux ce qui laissait une place à l'initiative locale, mais la tutelle du sous-préfet restait forte. La structure administrative du pays, une fois opérationnelle³⁸⁶, devait élaborer son programme de développement grâce à la

³⁷⁹ 73 villes de 20 000 à 100 000 habitants ont bénéficié de ces contrats d'aménagement pour des opérations d'équipement culturel, d'équipement social, de rénovation urbaine, de transport etc. Cf. MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, De, Philippe, *L'aménagement du territoire*, 9^{ème} ed., op. cit. p. 65.

³⁸⁰ Le C.I.A.T. du 11 avril 1975 décida d'engager une politique particulière des petites villes et de leur pays.

³⁸¹ C'est la première apparition des pays. On les retrouva plus tard dans la loi du 4 février 1995 sur le développement et l'aménagement du territoire. Dans les années soixante-dix, les contrats regroupaient en moyenne une trentaine de communes, 3 cantons (15 000 à 25 000 habitants).

³⁸² A la différence des plans d'aménagement rural, outils d'aménagement de l'espace rural mis en œuvre dans les années soixante-dix, les contrats de pays prévoyaient une aide financière.

³⁸³ L'établissement public régional pouvait apporter sa contribution aux contrats de pays en association avec l'Etat à partir de 1977 (le C.I.A.T. du 25 juin 1976 accorda une plus grande responsabilité aux établissements publics régionaux dans l'instruction des demandes).

³⁸⁴ Avis du Conseil économique et social, séance du 23 mars 1976, *Rev. adm.* 1976, pp. 292-294, PEPY, Daniel, Une formule originale : le contrat de pays, *Rev. adm.*, 1975, pp. 623-626 ; Rapport DENEUX, La mise en œuvre d'une politique spécifique d'aide aux petites villes et à leurs pays, *J.O., Avis et rapport du Conseil économique et social*, n°12, 18 juin 1976, pp. 743-787.

³⁸⁵ CHEVALLIER, Jacques, Administration et développement local en France, *R.F.A.P.*, n°34, avril/juin 1985, pp. 163-182.

³⁸⁶ Elle pouvait prendre la forme d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (S.I.V.O.M.), d'un district ou d'un syndicat mixte.

subvention de l'Etat par le biais du Fonds d'intervention de l'aménagement du territoire³⁸⁷. Ce fonctionnement faisait des contrats de pays, un premier instrument de développement local³⁸⁸.

Les contrats comprenaient généralement trois volets : l'emploi, le soutien aux entreprises locales avec la mise en place de programmes de formation professionnelle ou la création de zones d'activités ou de bâtiments réservés aux activités industrielles et artisanales, les services, avec le développement ou le maintien des services publics et la qualité de vie, avec des aides à l'amélioration du cadre de vie (culture, sport, animation sociale). Les actions visant à conforter le tissu économique local ont été plus nombreuses que de véritables politiques d'installation d'activités³⁸⁹. Les contrats de pays ont connu un certain succès entre 1975 et 1977 au moment de leur démarrage³⁹⁰. Ils ont été remplacés en 1983 par les programmes de développement local.

De la même façon que pour les contrats passés entre l'Etat et les activités économiques, on ne peut dire avec précision s'il s'agissait de véritables accords de volonté destinés à créer des obligations juridiques ou des actes-types dont le contenu est standardisé à l'avance³⁹¹ ou encore des actes administratifs unilatéraux conditionnels³⁹². On peut écarter la notion d'acte-types car ce n'était pas des modèles imposés par l'Etat quelle que soit la collectivité. Ils étaient personnalisés et les subventions attribuées par l'Etat variaient selon la spécificité économique locale.

Les contrats de pays ou les contrats d'aménagement sont présumés être des contrats administratifs³⁹³. L'acceptation de la candidature d'une ville ou d'un établissement public de pays aux procédures n'engageait pas immédiatement, les parties. Les communes pouvaient se retirer avant la signature du contrat. L'autonomie de la volonté et la libre administration des communes semblaient respectées. Des obligations contractuelles pouvaient naître de cet acte volontaire³⁹⁴

³⁸⁷ Les ressources ne sont pas exclusives de l'Etat central. Outre les prêts du Crédit Agricole, de la Caisse des Dépôts et Consignations, les ressources du département ou de l'E.P. régional pouvaient compléter le dispositif, de même que les ressources nouvelles à l'époque, de la Communauté européenne.

³⁸⁸ PROUZET, Michel, Les contrats de pays, un nouvel instrument de décentralisation de l'aménagement du territoire, *Mon. T.P.B.*, 7 août 1976, pp. 9-13.

³⁸⁹ Il s'agissait plus de conforter l'emploi local que d'attirer d'autres activités : aides à l'achat de matériel agricole, aide à la restructuration de coopératives, recrutement de conseillers chargés d'aider les artisans à accomplir leurs formalités administratives, aides à la modernisation de l'outil de travail, promotion industrielle etc.

³⁹⁰ Environ 250 contrats de pays furent conclus.

³⁹¹ Certains contrats de l'administration sont des conventions types ou des actes types. Le contenu du contrat est prévu à l'avance par le législateur. Ces contrats types ont été utilisés dans les contrats entre personnes publiques notamment en urbanisme pour les opérations de rénovation urbaine ou les programmes d'équipement des Z.A.C.

³⁹² BURON, Claude, Les contrats d'aménagement conclus entre l'Etat et les villes moyennes, *A.J.D.A.*, octobre 1976, pp. 510-518.

³⁹³ ROLLAND, Patrice, Les contrats de pays, *art. cit.* p. 1345 ; BURON, C., Les contrats d'aménagement conclus entre l'Etat et les villes moyennes *art. cit.* p. 514 et 517.

³⁹⁴ BARATE, Claude, Les relations contractuelles Etat-collectivités locales, *Rev. Adm.*, 1977, n° 179, pp. 475-480. L'auteur y perçoit de véritables contrats.

même si les effets du contrat restaient suspendus, *in fine*, à l'accord de l'Etat pour l'octroi de subventions. Laurent Richer estime que l'important est l'intention des parties et la force obligatoire provient du but poursuivi en commun : « de toute façon, même si l'équilibre des droits et des obligations résultant du contrat administratif ne procède pas entièrement de la volonté des parties, il n'en demeure pas moins que cette volonté reste fondamentale quelle que soit l'importance des notions de service public et d'intérêt général ; c'est à l'intention des parties que le juge se réfère le plus souvent pour déterminer le contenu des obligations et il est certain que dans la pratique les parties à un contrat administratif perçoivent bien celui-ci comme un contrat qui les lie au même titre qu'un contrat de droit privé. »³⁹⁵

Il a été reproché à ces contrats de ne pas toujours porter sur un objet licite en ce qu'ils auraient comporté des dispositions réglementaires ayant pour but d'aménager des dispositions législatives. En cas de présence de dispositions réglementaires, on ne pouvait y voir de véritable contrat mais plutôt un acte mixte³⁹⁶. L'Etat ou l'établissement public régional auraient alors aménagé par voie contractuelle, pour des opérations ponctuelles et précises, la compétence des communes en vue de réaliser une mission de service public.

En fait, la question irrésolue de savoir si c'est un vrai contrat ou non (elle l'est aujourd'hui encore dans des formes contemporaines de contrats entre personnes publiques), était secondaire car le but d'intérêt général poursuivi par des personnes publiques évitait la naissance d'un contentieux et la forte tutelle de l'Etat imposait de régler les litiges relatifs à l'exécution du contrat, par la solution négociée.

E – Les contrats conclus avec les entreprises publiques

Par ce dernier cas de contrat, l'Etat octroi des aides sous la forme de subventions, de prêts, d'apports en capital aux entreprises publiques pour satisfaire leurs besoins financiers. Les missions de service public ou d'intérêt général qui leur sont confiées tendent à accroître les déficits d'exploitation ce qui légitime un concours financier substantiel de l'Etat et provoque un rapport de dépendance entre celui-ci et « ses » entreprises. C'est parce que certains contrats peuvent contribuer au maintien d'activités ou de services offerts aux usagers d'un territoire, qu'il s'agit d'une action économique territoriale.

³⁹⁵ RICHER, Laurent, *Droit des contrats administratifs*, op. cit. p. 35 ; en outre cf. L'HUILLER, Jean, Les contrats administratifs tiennent-ils lieu de loi à l'administration ?, *D.*, 1953, chron. pp. 87-90 (pour cet auteur la réponse est affirmative).

³⁹⁶ Des conventions spéciales sont, dans d'autres cas, des actes « mixtes » c'est à dire comportant à la fois des dispositions contractuelles et des dispositions réglementaires, cf. MADIOT, Yves, *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif, recherche sur le notion d'acte mixte en droit public français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public 103, 1971, 390 p.

Le rapport Nora sur les entreprises publiques en 1968³⁹⁷ préconisait d'encadrer les entreprises publiques dans des « contrats de programme » à moyen terme (trois à cinq ans) signés entre les dirigeants des entreprises et le, ou les, ministères de tutelle. Ils ont concerné la S.N.C.F. en 1969³⁹⁸, E.D.F. en 1970³⁹⁹ et l'O.R.T.F. en 1971⁴⁰⁰. Ces générations de contrats n'avaient que de lointains rapports avec la localisation des activités économiques (il s'agissait d'engagement sur la gestion financière et l'exploitation du service afin de limiter les déficits) sauf par le biais de la répartition territoriale des services publics.

Après le contrat de programme, une seconde génération de contrat, « les contrats d'entreprise »⁴⁰¹ a émergé à la fin des années soixante-dix⁴⁰², nettement orientée en faveur du redressement financier des entreprises. Les contrats d'entreprise avaient un objet financier et qualitatif (encadrement des tarifs, traitement de l'endettement, objectifs de productivité et de développement, de satisfaction de la qualité, renouveau du dialogue social dans l'entreprise, diminution du temps moyen des coupures, mise en place d'un contrôle de gestion).

Depuis la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification⁴⁰³, l'Etat et les entreprises signent des « contrats de plan »⁴⁰⁴ aux formes hybrides et à la durée variable d'une entreprise à une autre⁴⁰⁵. Un décret en conseil d'Etat devait fixer la procédure de leur conclusion et leur forme mais il ne fut jamais publié ce qui explique le caractère juridique hybride des

³⁹⁷ NORA, Simon, *Rapport sur les entreprises publiques* au Gouvernement, La documentation Française, 1968, 131 p. Le rapport préconisait de redonner aux entreprises publiques la qualité d'entreprise c'est à dire une autonomie financière et administrative. Ce rapport est généralement cité comme l'origine de la planification moderne entre l'Etat et les entreprises publiques. Mais, dans l'Ancien Régime, le Roi avait déjà des relations contractuelles avec les manufactures.

³⁹⁸ JACQUOT, Henri, La réforme de la S.N.C.F. et l'apparition d'une nouvelle notion de l'entreprise publique, *Droit social*, 1970, p. 337.

³⁹⁹ Voir par exemple, LESCUYER, G., Le contrat de programme d'E.D.F., *C.J.E.G.*, 1971, p. 31.

⁴⁰⁰ CHAPPEZ, Jean, Le contrat de programme entre l'Etat et l'O.R.T.F., *A.J.D.A.*, 1972, pp. 565-675.

⁴⁰¹ LAUBADERE, de, André, Interventionnisme économique et contrat, *R.F.A.P.*, 1979, p. 791 ; ROSIER, Guy, Les contrats d'entreprise, *Rev. adm.*, 1978, pp. 309-310 ; CADIC, Jean-Yves, Le contrat de programme, essai de rationalisation de la gestion des entreprises publiques, *A.J.D.A.*, n°12, décembre 1979, pp. 12-27.

⁴⁰² 1978 et 1981, Air France, Charbonnage de France ; 1979, S.N.C.F. et Compagnie Générale Maritime.

⁴⁰³ Art. 11 de la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (*J.O.* du 30 juillet 1982, p. 2411 ; *A.J.D.A.*, 1982, p. 577 et 615, chron. JACQUOT, Henri).

⁴⁰⁴ BAZEX, Michel, Contrats de plan entre l'Etat et les entreprises publiques, *A.J.D.A.*, 1984, pp. 68-71 ; VOISSET, Michèle, Un essai de renouvellement des relations entre l'Etat et les entreprises publiques : les contrats de plan, in *L'interventionnisme économique de la puissance publique*, *op. cit.*, Tome 2, pp. 717-728.

⁴⁰⁵ Art. 11 de la loi du 29 juillet 1982 : « L'Etat peut conclure avec les entreprises publiques ou privées des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan ». Art. 12, ces contrats « sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles ». Les entreprises nationalisées en 1982 ont signé un contrat de plan dès 1983, S.N.C.F. le 26 avril 1985 puis contrat 1990-1994, Air France le 11 octobre 1984, E.D.F., contrat 1984-1988 puis 1989-1992 puis 1993-1996, G.D.F., 1994-1996 ; La Poste, 1991-1994 ; France Télécom, 1991-1994 puis 1995-1998, R.A.T.P., pas de contrat de plan mais un projet d'entreprise (1995-1997).

contrats de plan. L'article 29 de la loi du 4 février 1995 a relancé la contractualisation des entreprises nationales placées sous la tutelle de l'Etat ou des entreprises privées chargées d'un service public. Malgré la fin du Plan, la négociation de nouveaux contrats a été engagée en 1996 avec La Poste (contrat d'objectif et de progrès signé le 25 juin 1998)⁴⁰⁶, la S.N.C.F, France-Télécom (ces deux entreprises ont un cahier des charges approuvé par décret) et E.D.F.-G.D.F. (contrat de service public). Certains contrats imposent le maintien de services en milieu rural ou en zone urbaine sensible. En contrepartie, l'Etat assure les entreprises d'une compensation financière. Les subventions, agréments fiscaux, prêts, garanties d'emprunt sont accordés en priorité dans le cadre de ces contrats.

La contractualisation a officiellement pour but de garantir une certaine autonomie de gestion aux entreprises publiques dans la mesure où elles respectent certains engagements et par le passé, les orientations du Plan⁴⁰⁷. Mais, l'artifice conventionnel agit toujours comme un moyen de contrôle de l'Etat sur les activités d'une entreprise. Les contrats de plan sont les instruments privilégiés de la tutelle étatique⁴⁰⁸. La pérennité de ce mode d'action de l'Etat s'explique par le fait que ses cocontractants sont aussi sous son autorité. Même si le secteur des entreprises publiques est en diminution en France depuis 1986, il reste encore de grandes entreprises au fort rayonnement économique, contrôlées par l'Etat.

En économie dirigée, le recours aux conventions donnait l'impression d'une économie concertée. Mais, c'était une économie de bonne volonté plus qu'une économie reposant sur de véritables contrats. Précisément, une contractualisation molle déniait aux engagements une réelle force obligatoire en droit. Mais, une force obligatoire qui ne relevait pas de l'ordre juridique, existait tout de même à l'encontre des activités économiques. Sous la pression des pouvoirs publics, les entreprises ne prenaient pas l'initiative d'une rupture des promesses de crainte de voir à l'avenir leurs rapports avec l'Etat se dégrader ce qui pouvait leur porter préjudice. L'Etat incitait les activités économiques à se laisser guider par lui. Selon André de Laubadère, « il y a longtemps que l'administration se sert du contrat pour faire du dirigisme (...) »⁴⁰⁹. Les contrats-buts ont eu vocation à masquer l'absence de partage du pouvoir de la technique réglementaire ou de l'acte administratif unilatéral pour donner plus de souplesse au dirigisme. Il faut admettre qu'un « droit négocié ou concerté n'est pas nécessairement un droit contractuel » et que

⁴⁰⁶ Sur ce point : BERTHOLET, Fabrice, Le contrat d'objectifs et de progrès portant contrat de plan entre l'Etat et La Poste (1998-2001), *JurisPTT*, 1999, n°53, pp. 29-37.

⁴⁰⁷ La législateur de 1981 avait mis en avant cette autonomie d'origine conventionnelle : TIMSIT, Gérard, Les relations entre l'Etat et les entreprises publiques, *op. cit.* p. 14.

⁴⁰⁸ COLSON, Jean-Philippe, *Droit public économique*, *op. cit.*, p. 293.

⁴⁰⁹ LAUBADERE, de, André, Administration et contrat, in *Mélanges offerts à Jean Brethe de la Gressaye*, Ed. Bière, Bordeaux, 1967, pp. 453-467. Cit. spéc. p. 461-462.

« l'administration par voie d'accords bilatéraux n'est pas toujours synonyme d'administration par voie contractuelle »⁴¹⁰. La technique visait à rallier l'adhésion d'un administré à un régime juridique, le pouvoir de décision demeurant au final, toujours aux mains de l'administration⁴¹¹.

Trois critères peuvent être dégagés de ce procédé conventionnel : le pouvoir discrétionnaire de l'administration, l'autonomie des parties (au moins présumée au départ si ce n'est largement influencée) et la convergence des intérêts⁴¹². Il s'agissait d'un contrat imparfait et d'un « presque contrat » selon l'expression de Franck Moderne⁴¹³. Le procédé n'était pas l'antithèse de l'acte unilatéral car il avait à la fois des traits d'appartenance au contrat de droit commun et des traits d'appartenance à l'acte unilatéral⁴¹⁴. L'accord est parfois à rapprocher des « gentlemen's agreement » du droit anglo-saxon⁴¹⁵. Il a néanmoins entretenu en son temps, le sentiment de maîtrise de l'Etat sur l'économie.

§2 – Le contenu des aides publiques : les incitations financières et les incitations fiscales

En France, trois grands types d'avantages sont accordés aux entreprises : les primes, les aides à l'emprunt et les allègements fiscaux. Ces aides ont été massivement utilisées dans les années cinquante⁴¹⁶. L'Etat a assumé des activités analogues à celles des banques du secteur privé. La réforme du secteur bancaire en 1945 permit la création d'institutions publiques de contrôle du crédit⁴¹⁷, la nationalisation de banques de dépôt⁴¹⁸ et de la Banque de France, la désignation de commissaires du gouvernement auprès des banques d'affaires. C'est aussi par l'action du Trésor et de ses comptes spéciaux que c'est développé l'interventionnisme financier de l'Etat, d'abord par le Fonds de modernisation et d'équipement puis par le Fonds de développement économique et social.

⁴¹⁰ LAUBADERE, de, André, *Administration et contrat*, *Ibidem*, p. 464.

⁴¹¹ Ce qu'a parfois reconnu le juge. Les contrats relatifs à la fiscalité ou à l'encadrement de prix d'apparence contractuelle n'en restaient pas moins des mesures unilatérales : C.E. sect. 2 mars 1973, *Syndicat national du commerce en gros des équipements, pièces pour véhicule et outillage*, *Rec.* p. 181 ; *A.J.D.A.*, 1973, p. 323, concl. BRAIBANT, note VIER ; DE LAUBADERE, André, DELVOLLE, Pierre, MODERNE, Franck, *Traité des contrats administratifs*, Tome 1, 1983, 2^e éd., voir n°360 et ss.

⁴¹² Ces critères ont été posés par Mme HECQUARD-THERON, Maryvonne, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *A.J.D.A.*, dossier spécial CERIEC-aides publiques, juin 1993, pp. 451-461.

⁴¹³ MODERNE, Franck, *Les quasi-contrats administratifs*, Paris, Ed. Sirey, coll. Droit public, 1995, 132 p.

⁴¹⁴ MADIOT, Yves, *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif, recherche sur le notion d'acte mixte en droit public français*, *op. cit.*

⁴¹⁵ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *op. cit.*, p. 285.

⁴¹⁶ LECLERCQ, Claude, Le financement public de l'aménagement du territoire, *R.S.Fin.*, 1964, pp. 67-111 ; BONNAUD, Jean-Jacques, Les instruments d'exécution du Plan utilisés par l'Etat à l'égard des entreprises, *Rev. économique*, 1970, pp. 554-596 ; MATHIEU, Maurice, L'aide apportée par l'Etat aux entreprises industrielles, *Rev. adm.*, n°48, 1955 pp. 647-649 et la suite, *Rev. adm.*, n°49-1956, pp. 65-68.

⁴¹⁷ Conseil National du Crédit, Commission de Contrôle des Banques.

⁴¹⁸ Crédit Lyonnais, Société Générale, Comptoir National d'Escompte, B.N.C.I.

Les aides publiques peuvent être soit autonomes par rapport à un contrat, soit en être l'annexe ou l'une des composantes. Dans le premier cas, elles sont octroyées selon un acte administratif unilatéral. Dans le second cas, elles sont le résultat de l'entente et donc la concrétisation des engagements respectifs pris par les parties. L'accord dénommé « contrat » contient alors, par exemple, un contrat fiscal. Les aides financières budgétaires peuvent être cumulées avec les aides financières fiscales puisque l'Etat a le pouvoir de les lier. Toutefois, qu'il y ait indépendance de l'aide ou que celle-ci soit la composante d'un contrat, sa « conditionnalité » par rapport au comportement de l'entreprise persiste. On visualisera successivement les aides financières d'origine budgétaire (A) et d'origine bancaire (B), puis les aides fiscales (C).

A - Les aides financières budgétaires pour la localisation des activités

Les aides financières ont un caractère juridique particulier (1) comme le montre l'exemple des subventions et des primes d'aménagement du territoire (2). L'Etat agissait comme une banque par des prêts, des bonifications d'intérêts, des avances (3).

1 – Caractéristiques juridiques des aides financières étatiques d'origine budgétaire

Les aides financières d'origine budgétaire apportent des ressources monétaires à l'entrepreneur privé ou à une collectivité territoriale. L'aide est en principe conditionnée, c'est à dire que son versement dépend du comportement « coopératif » de la personne aidée. Mais, ce n'est pas obligatoirement le cas puisque certaines subventions sont versées à fonds perdus, c'est à dire sans, ou presque sans, exigence de contrepartie. L'aide budgétaire est régie par le droit administratif et les règles de la comptabilité publique. Les décisions d'octroi des aides sont considérées comme des actes administratifs unilatéraux bien que leur caractère conditionnel puisse en faire des actes mixtes et éventuellement des actes unilatéraux négociés⁴¹⁹. On perçoit ici à nouveau, la difficulté de qualifier ce régime hybride.

A la différence des aides fiscales, nécessairement établies par le législateur en vertu du principe de légalité de l'impôt, les aides budgétaires ne requièrent pas obligatoirement une loi. C'est d'ailleurs fréquemment la voie réglementaire qui permet à l'Etat d'instaurer des fonds budgétaires spéciaux et des mécanismes de subventions ou de primes.

2 – Le mécanisme des subventions à travers les primes d'aménagement du territoire

⁴¹⁹ CHAPUS, René, *Droit administratif général*, t. 1, *op. cit.* p. 442 et ss.

Les subventions sont des aides financières dont l'importance au soutien de l'économie est inversement proportionnel à la précision de la notion⁴²⁰. La subvention économique est une somme d'argent versée à des agents économiques dans le but de provoquer chez ceux-ci, un comportement allant dans le sens des objectifs économiques d'intérêt général⁴²¹. L'économie publique trouve un point d'entente avec l'économie marchande. Ils se conjuguent dans l'intérêt public et en cela, la subvention devient une forme d'action subversive⁴²².

Elles possèdent un caractère forfaitaire mais la doctrine ne s'accorde pas quant à savoir s'il s'agit d'une libéralité ou d'une aide conditionnée. Derrière l'idée de subvention demeure un secours financier accordé unilatéralement par l'administration sans contrepartie apparente mais néanmoins lié à une certaine affectation économique. Cette affectation, même vague, concerne toujours, de près ou de loin, l'emploi. En ce cas, ce ne sont ni des libéralités puisque l'aide n'est pas destinée à enrichir sans contrepartie son destinataire⁴²³ ni des dotations puisqu'elles ne peuvent pas être utilisées en vue d'une quelconque opération d'investissement. Mais, comme la pression exercée sur l'entreprise par la personne publique pour réaliser ses engagements est souvent peu importante surtout lorsque l'activité est en situation financière difficile, c'est alors un acte gratuit ou quasi gratuit proche de la libéralité bien que ce ne soit ni un don ni un legs au sens du code civil⁴²⁴. Ainsi, cette réalité « de cadeaux » trouble la définition juridique de la subvention. Le trouble est également alimenté par le manque de transparence dans l'octroi des aides économiques par le Gouvernement⁴²⁵.

La subvention sous la forme d'une prime est une idée très ancienne puisqu'elle était utilisée dans l'Ancien Régime pour prendre en charge les frais d'installation des Manufactures royales⁴²⁶. Les subventions économiques sont de diverses natures⁴²⁷ mais la plus connue, reste la prime d'aménagement du territoire.

⁴²⁰ BOULOUIS, Jean, *Essai sur la politique des subventions administratives*, Paris, Armand Colin, Cahiers de la Fond. Nationale de science politique, 1951, 334 p.

⁴²¹ Ces subventions sont accordées « dans le dessein de réagir sur le développement ou les conséquences de la conjoncture économique ». BOULOUIS, Jean, *Essai sur la politique des subventions administratives*, op. cit. p. 4.

⁴²² HERTZOG, Robert, Linéaments d'une théorie des subventions, 1988, n°23, *R.F.F.P.*, pp. 5-45.

⁴²³ C'était la position de Gaston JEZE pour qui celui qui reçoit la subvention ne s'enrichit pas puisqu'en contrepartie du concours pécuniaire, il s'engage à faire certaines prestations d'intérêt général, in *Les principes généraux du droit administratif*, 3è ed., Ed. Giard, 1926, 445 p., cité par DURAND, Guy, Contribution au régime des aides publiques conditionnées, *D.*, 1995, Chron. p. 311-314.

⁴²⁴ Art. 894 du *C. civ.* (donation) et art. 1002 (legs). C'est l'avis de HERTZOG, Robert, Linéaments d'une théorie des subventions, art. cit.

⁴²⁵ FROMONT, Michel, Le contrôle des aides financières publiques aux entreprises privées, *A.J.D.A.*, janv. 1979, pp. 3-12 (cit. p. 12).

⁴²⁶ DURAND, Pierre, Les primes spéciales d'équipement, *Rev. adm.*, n°60, 1957, pp. 618-619.

⁴²⁷ Hormis la localisation des activités économiques, il existait par exemple dès 1954 des subventions pour l'adaptation et le reclassement professionnel de la main d'œuvre.

Tout d'abord, le décret n°55-878 du 30 juin 1955 avait créé les « primes spéciales d'équipement ». Elles étaient accordées à une activité économique pour une décentralisation ou une extension sur place en zones en retard de développement industriel ou de chômage élevé dans les limites d'un montant maximum de 20% des charges d'investissement⁴²⁸. Dans le cadre de l'octroi de primes d'équipement, l'Etat modulait le taux plafond ou l'échangeait contre un forfait. De surcroît, le ministre chargé de l'urbanisme pouvait, en 1952, compléter les aides à la décentralisation en accordant des participations financières pour le financement d'installations industrielles décentralisées⁴²⁹.

La prime spéciale d'équipement a été réformée car elle exerçait une action relativement marginale dans le choix d'une localité d'accueil⁴³⁰. En 1964, elle a été refondue en deux primes : la « prime de développement industriel » et la « prime d'adaptation industrielle ». La prime de développement industriel n'était accordée qu'aux entreprises exerçant une activité industrielle ainsi qu'aux établissements ayant pour objet l'étude, la recherche, l'expérimentation ou le contrôle en matière scientifique ou technique⁴³¹. Quant à la prime d'adaptation industrielle, elle était attribuée aux entreprises dont les investissements permettaient le reclassement ou le maintien du personnel en zones de déclin⁴³². En outre, afin de relancer la décentralisation industrielle, une « indemnité de décentralisation » avait été créée en 1964 pour prendre en charge

⁴²⁸ Décret n°55-878 du 30 juin 1955 (*J.O.* du 2 juillet 1955).

⁴²⁹ L'article 10 de la loi du 5 janvier 1952 relative au développement des dépenses d'investissements économiques et sociaux pour l'exercice de 1952, prévoyait que le financement d'installations industrielles décentralisées agréées par le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme dans le cadre de l'aménagement national du territoire, pouvait bénéficier d'une aide financière de l'Etat sous forme de participations en annuités.

⁴³⁰ Sur le bilan des primes spéciales d'équipement : LABALLE, Gérard, Evolution de la politique d'aménagement du territoire et d'expansion régionale, *art. cit.* p. 560 ; PARODI, Maurice, L'influence des Primes d'Equipement sur la réanimation des zones sous-développées, *Rev. adm.*, n°66, 1958, pp. 645-646 ; SOULEIL, Pierre, Bilan des trois années de conversion et de décentralisation des entreprises, *Rev. adm.*, n°62-1958, pp. 176-177. La prime n'a pas été un instrument efficace d'aménagement du territoire. Les activités privilégiaient d'abord la disponibilité de la main d'œuvre ou les aides locales à l'aménagement de locaux, avant de prendre en compte la prime dans leur choix.

⁴³¹ Décret n°64-440 du 21 mai 1964 (*J.O.* du 26 mai 1964 p. 4461). La prime de développement industriel était accordée, sous condition, aux entreprises qui créaient des activités nouvelles ou étendaient leurs activités dans des zones définies par décret. En principe ne pouvaient être retenus que les programmes d'investissement d'un montant au moins égal à 400 000 F/HT. et entraînant la création d'au moins 30 emplois permanents. Le taux de la prime était de 12 à 15% des investissements HT de l'entreprise. Le montant était plafonné. Le préfet de région était compétent pour accorder la prime pour les investissements n'excédant pas 2 millions de F/HT. Pour les autres cas, une décision du ministre de l'économie et des finances après avis du conseil de direction du F.D.E.S., était requise.

⁴³² Décret n°64-440 du 21 mai 1964 *précit.* En principe, ne pouvaient être retenus que les programmes d'investissement d'un montant au moins égal à 300.000 F/HT et entraînant directement la création, conversion ou maintien d'au moins 30 emplois permanents. Le taux de la prime était de 15 à 25% des investissements HT de l'entreprise en fonction de l'intérêt économique de l'opération et de l'importance des reclassements. Le montant était plafonné. Prime accordée par décision du ministre de l'économie après avis du conseil de direction du F.D.E.S.

une partie des frais occasionnés par le transfert hors de la région parisienne, de matériel industriel à la suite d'une extension ou d'une délocalisation⁴³³.

Par ailleurs, une prime de suppression de locaux en région parisienne avait été instaurée par la loi du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension de locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne. Elle était octroyée pour la suppression ou la transformation de locaux industriels en locaux d'habitation ou en locaux scolaires. Cette prime a été supprimée par la loi n°71-537 du 7 juillet 1971⁴³⁴. En 1967, fut instaurée la « prime de localisation de certaines activités tertiaires ». Elle concernait des entreprises qui réalisaient des investissements en vue de créer, étendre ou transférer leur service de direction, d'administration, d'étude ou de recherche, en dehors de la région parisienne⁴³⁵.

La multiplicité des primes en économie dirigée avait rendu le système opaque, la procédure d'attribution lente et centralisée. En 1972, une petite simplification fut réalisée par la mise en place d'une seule « prime de développement régional » à la place de la prime de développement industriel et de la prime d'adaptation industrielle. Il s'agissait d'adapter les aides à l'industrie aux objectifs du VI^{ème} Plan. Elle était accordée à des entreprises qui créaient, étendaient ou maintenaient des activités nouvelles dans des zones économiques en difficulté⁴³⁶. En 1976, une « prime de localisation des activités de recherche » fut pourtant rajoutée au dispositif. Les programmes de recherche primés établis en dehors du bassin parisien devaient entraîner la création d'au moins dix emplois permanents⁴³⁷. Ces différentes primes ne pouvaient pas se cumuler.

⁴³³ Décret n°64-441 du 21 mai 1964 (*J.O.* du 26 mai 1964 p. 4464). L'indemnité était accordée par le ministre des finances et des affaires économiques après avis du conseil de direction du F.D.E.S., à condition que l'entreprise qui en faisait la demande libère en région parisienne des locaux industriels d'une superficie au moins égale à 500 m². Elle a été supprimée en 1995.

⁴³⁴ *J.O.* 8 juill. 1971 p. 6699. Elle était du même montant que la redevance pour la création de locaux de bureaux ou de locaux industriels en Ile-de-France et pour les mêmes secteurs.

⁴³⁵ De plus, il fallait qu'au moins 30 emplois soient créés en 3 ans. Décret n°67-940 du 24 oct. 1967 (*J.O.* 26 oct. p. 10551 et circul. du 23 juill. 1968 (*J.O.* du 30 juillet 1968) modif. décret n°72-271 du 11 avril 1972 (*J.O.* du 12 avril, p. 3865) puis décret n°76-326 du 14 avril 1976 (*J.O.* du 15 avril, p. 2298), décret n°77-843 du 22 juill. 1977 (*J.O.* 1977, p. 3901), décret 1251 du 27 déc. 1978 ; cf. LEDOIT, André, Les nouvelles dispositions concernant l'aménagement du territoire, *A.J.P.I.*, 1967, pp. 1106-1112 ; La prime était accordée par décision du ministre de l'économie et des finances après avis du conseil de direction du F.D.E.S. La durée de la période retenue pour le calcul de la prime ne pouvait dépasser 3 ans. Le taux de la prime dépendait de l'intérêt économique de l'opération (nombre d'emplois créés, zone concernée).

⁴³⁶ Décret n°72-270 du 11 avril 1972 relatif à la prime de développement régional, (*J.O.* du 12 avril 1972 p. 3861), modif. Décret n°76-325 du 14 avril 1976 (*J.O.* du 15 avril 1976 p. 2291). Cette aide était également attribuée aux entreprises dont l'activité permettait de résoudre des problèmes d'emplois d'une particulière gravité. Les préfets de département étaient compétents pour l'instruction et la notification des décisions d'octroi de primes pour les programmes inférieurs à 10 millions de F.

⁴³⁷ Décret n°76-327 du 14 avril 1976 (*J.O.* du 15 avril 1976 p. 2300). La prime était accordée par une décision du ministre de l'économie et des finances après avis du conseil de direction du F.D.E.S. cette prime pouvait être accordée aux sociétés ayant pour objet la construction de bâtiments à usage professionnel ou l'achat de matériels

Enfin, par décision du C.I.A.T du 19 novembre 1981 une réforme supprima cinq primes préexistantes avec l'instauration de la prime d'aménagement du territoire (P.A.T.)⁴³⁸. L'instauration de cette seule prime marqua la fin d'une intervention éparpillée de l'Etat et le passage à des actions sélectives et focalisées sur les territoires les plus défavorisés⁴³⁹.

3 – Les prêts, les aides à l'emprunt, les bonifications d'intérêts et les avances

Le Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) a eu un rôle décisif dans le financement de la planification⁴⁴⁰. Le conseil de direction du F.D.E.S.⁴⁴¹ donnait son avis au ministre de l'économie avant que ce dernier ne prenne les décisions d'engagement des aides au nom de l'Etat. La préparation des dossiers d'aides était opérée par 14 comités différents⁴⁴². Par le décret n°55-874 du 30 juin 1955, le ministre de l'économie et des finances était autorisé à octroyer des prêts, des bonifications d'intérêts ou la garantie de l'Etat pour faciliter le financement des opérations de reconversion, décentralisation ou de développement régional⁴⁴³. L'essentiel de l'activité du F.D.E.S., sous la planification, était le prêt pour des entreprises privées ou publiques à des taux privilégiés. Il n'attribuait pas, en principe, de subventions à fonds perdus. Mais, on sait que l'Etat (par la direction du Trésor) se réservait la possibilité de différer le remboursement des prêts du F.D.E.S., de réformer les taux d'intérêt voire, au plus fort de la crise, d'abandonner certaines créances d'entreprises en difficulté ou de transformer leurs prêts en dotation en capital (secteurs de la sidérurgie, du textile, industrie navale...)⁴⁴⁴. Les aides étaient

neufs destinés à être utilisés en crédit-bail ou en location vente par ces mêmes entreprises. La durée de la période d'exécution des dépenses d'investissement pour le calcul de la prime ne pouvait dépasser 3 ans et 5 ans pour des cas très importants. Les emplois devaient être créés pendant cette période. Le montant de la prime était de 25 000 francs par emploi créé sans pouvoir dépasser 15% (parfois 20%) du montant des investissements HT.

⁴³⁸ Décret n°82-379 du 6 mai 1982 relatif à la P.A.T. (*J.O.* du 7 mai 1982, p. 1294 et rectific. 11 mai 1982), Décret n°82-754 du 31 août 1982 complétant le décret du 6 mai 1982 (*J.O.* du 4 sept. 1982, p. 2710) ; Arrêté du 10 juillet 1982 (*J.O.* du 13 juillet 1982, p. 2207) portant application du décret du 6 mai 1982.

⁴³⁹ Cf. la P.A.T. et les nouveaux modes d'actions étatiques : infra p. 497.

⁴⁴⁰ Sur son organisation et un bilan d'action, PROVANSAL, Robert, Le fonds de développement économique et social, *art. cit.*, DURAND, Pierre, De la lenteur en matière d'adaptation industrielle, *Rev. adm.*, n°67-1959, p. 58.

⁴⁴¹ Présidé par le ministre de l'économie et des finances il regroupait des ministres intéressés, des directeurs du ministère des finances, le gouverneur de la Banque de France, des chefs d'établissements financiers, le commissaire général du Plan, le délégué à l'aménagement du territoire. Il se réunissait 2 fois par an.

⁴⁴² Avis sur les dépenses relatives au secteur public, les programmes d'équipements financés avec le concours de l'Etat, sur leur ordre de priorité, les modes d'exécution et de financement. Il présentait ses observations au ministre pour l'octroi d'exonérations fiscales, l'octroi d'aides financières comme des prêts à long terme, la garantie de l'Etat aux emprunts des entreprises, les bonifications d'intérêt et à l'origine, les primes spéciales d'équipement. Les aides à la localisation des activités économiques étaient le fait du comité n°1 du F.D.E.S. et notamment le Comité n°1 *bis* (prêts, garanties, bonifications d'intérêts), comité n°1 *ter* (primes de développement régional, prime de localisation des activités tertiaires – ce comité a été remplacé par le Comité interministériel à la localisation des activités C.I.A.L.A. en 1982), comité n°1 *quater* (dégrèvements fiscaux).

⁴⁴³ Décret n° 55-874 du 30 juin 1955 (*J.O.* du 2 juillet 1955).

⁴⁴⁴ Le F.D.E.S. avait 4 grands axes d'action : accompagnement des grands programmes de restructuration industriel, soutien aux entreprises en difficulté, développement des P.M.E., modernisation de certaines branches économiques. Avec la crise, son action s'est portée davantage au chevet d'entreprises nationales en difficulté (pour éviter qu'elles

attribuées aux activités économiques de toute nature et même aux sociétés d'économie mixte situées dans des zones souffrant de sous emploi grave et permanent ou d'un développement économique insuffisant. Une prime spéciale pouvait s'ajouter à ces aides. D'ordinaire, les prêts sont régis par le droit administratif lorsqu'ils sont financés par des ressources budgétaires émanant de l'Etat ou d'organismes de droit public.

Une loi du 4 août 1956 permit au ministre des finances, après avis du Commissariat général du Plan, d'accorder des bonifications d'intérêts ou des primes à toute opération intéressant la réalisation du Plan. La bonification d'intérêts permet d'alléger les charges financières des emprunts obtenus au taux habituel du marché financier. Elle vise à réduire la charge financière notamment pour des projets d'un intérêt économique incontestable mais d'une faible rentabilité. Toujours dans le cadre du Plan, le ministre des finances apportait aussi sa garantie aux emprunts des entreprises et des établissements publics en vertu de la loi du 7 février 1953. Enfin, les avances sont des aides remboursables en cas de succès d'un investissement. C'est une sorte d'indemnité d'assurance octroyée avant de connaître le sors du projet. Ainsi, l'Etat peut accorder des subventions remboursables aux entreprises consentant un programme de recherche particulier ou désirant lancer un nouveau produit⁴⁴⁵.

Les Fonds budgétaires spécialisés étaient également nombreux pour l'aménagement du territoire et la planification⁴⁴⁶. L'article 4 de la loi du 8 août 1950 avait créé un fonds national d'aménagement du territoire (F.N.A.T.) qui apporta son soutien financier aux zones industrielles⁴⁴⁷. En 1953, un Fonds d'adaptation et de développement permit d'accorder des allègements fiscaux aux activités économiques qui opéraient leur reconversion. Par la suite, le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) créé par l'article 8 du décret du 14 février 1963 était destiné à aider les entreprises qui s'implantaient dans les régions prioritaires de l'aménagement du territoire par l'attribution de primes et de subventions. Il a été remplacé en 1995 par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (F.N.A.D.T.) qui devint, en regroupant les moyens financiers d'autres fonds⁴⁴⁸, chargé de l'ensemble des

ne supportent les charges d'emprunt) ce dont s'est souvent émue la Cour des comptes notamment dans son rapport public de 1986.

⁴⁴⁵ En cas de réussite de la recherche ou du projet, l'Etat demande le remboursement de sa subvention et peut être associé aux bénéfices de l'exploitation au moyen d'un intérêt d'un montant variable suivant les cas. En cas d'échec, il accepte de perdre la somme qu'il a mis à disposition de l'activité économique. ARRIGHI DE CASANOVA, E., Les quasi-contrats du Plan, *art. cit.* p. 351.

⁴⁴⁶ Tous ne sont pas étudiés ici. A noter l'existence de Fonds spécifiques dont la durée de vie a été assez brève : le Fonds spécial d'adaptation industrielle supprimé en 1981, le Fonds industriel de modernisation supprimé en 1986, le Fonds spécial grands travaux supprimé en 1987.

⁴⁴⁷ Il sera supprimé en 1963.

⁴⁴⁸ Art. 33 de la loi du 4 février 1995. Ce fonds regroupe 6 fonds que sont : le Fonds interministériel d'aménagement du territoire (F.I.A.T.), le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.), le Fonds

opérations d'aménagement du territoire pour attribuer des aides à la localisation ou à la conversion des activités, des aides à l'aménagement rural. Ces fonds au service de la D.A.T.A.R. sont des masses financières sans affectation préalable.

Les aides financières budgétaires pouvaient également bénéficier aux collectivités locales⁴⁴⁹, aux chambres consulaires et aux sociétés d'économie mixte. Le ministre de l'économie et des finances pouvait, par le F.D.E.S., octroyer des prêts et des bonifications d'intérêt aux chambres consulaires, aux sociétés d'économie mixte pour des opérations de création, d'extension, ou de transfert réalisées dans le cadre de la décentralisation industrielle. Les collectivités locales pouvaient également recevoir ces aides lorsqu'elles projetaient d'acquérir ou de construire des bâtiments à usage industriel en vue de leur vente ou de leur location.

Dans le même registre, le Fonds d'aide à la décentralisation (F.A.D.) engage des crédits sur décision du C.I.A.T., pour des actions de collectivités locales en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires en province. Né de la loi du 2 août 1960 relative à la redevance pour les locaux industriels ou de bureaux construits en région parisienne, il dispose toujours d'une partie des crédits de la redevance, pour l'aménagement de zones industrielles ou pour subventionner des baisses du prix de terrains industriels. De surcroît, l'action du Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (F.R.I.L.E.) créé par une circulaire du Premier ministre du 28 octobre 1988 et intégré au F.N.A.D.T. en 1995, apportait aussi son soutien financier aux communes ou à leurs groupements qui s'engageaient dans des opérations de développement économique local. Les actions soutenues étaient surtout des opérations de rénovation et d'amélioration des structures d'accueil des activités. Enfin, le ministre chargé de l'urbanisme est l'ordonnateur principal d'un fonds créé en 1963, toujours en vigueur, le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F.N.A.F.U.)⁴⁵⁰, qui peut accorder des avances et des bonifications d'intérêts à l'occasion d'aménagements et d'acquisitions foncières visant des opérations d'urbanisme notamment en vue d'implantations industrielles⁴⁵¹.

pour l'autodéveloppement de la montagne (F.I.A.M.), les crédits du groupement interministériel de rénovation des zones minières (G.I.R.Z.O.M.), les crédits d'aide à la délocalisation (F.I.A.D), les crédits du fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (F.R.I.L.E.). Les crédits F.N.A.D.T. sont répartis entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée au niveau régional (circulaire du 9 nov. 2000 rel. aux interventions du F.N.A.D.T., NORPRMX0004485C, *J.O.* 14 déc. 2000, p. 19863).

⁴⁴⁹ En dehors des dotations traditionnelles de l'Etat comme la dotation globale de fonctionnement et la dotation générale d'équipement ou de décentralisation.

⁴⁵⁰ Ce sont les articles L. 331-1 à L. 331-5, R. 331-1 à R. 331-7 du *C. urb.* actuel issus du décret n°63-125 du 14 février 1963.

⁴⁵¹ On peut citer à titre de complément, les aides sous formes d'avances le fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (F.A.R.I.F.). De même, les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations.

B – Les aides financières d'origine bancaire

En économie dirigée, les aides financières d'origine bancaire étaient plus fréquentes qu'aujourd'hui car l'Etat contrôlait une grande partie des institutions bancaires. Elles relèvent elle aussi d'un régime juridique particulier. Leur attribution laisse une place importante au pouvoir décisionnel discrétionnaire de l'Etat (1). Ce sont des prêts ou des garanties accordées aux entreprises (2).

1 – Particularité juridique des aides bancaires

L'Etat peut, pour les organismes de crédits dont il est actionnaire ou avec lesquels une convention a été passée, organiser le secteur des aides bancaires aux entreprises. Il existe des aides d'origine bancaire qui sont organisées en partie par le droit des affaires et en partie par le droit administratif. Il s'agit de prêts à taux particuliers, de garanties d'emprunt de l'Etat, de bonifications d'intérêt. Les ressources bancaires sont issues du marché financier et les conditions de prêts relèvent du droit du crédit. Lorsqu'une aide financière est accordée sur les ressources d'un organisme privé dépendant de l'Etat⁴⁵², le contrat qui l'octroie est de droit privé⁴⁵³. Le droit administratif intervient néanmoins dans la mesure où il faut l'accord d'une autorité administrative pour attribuer l'aide. De même, si l'activité de l'organisme de crédit s'effectue dans le cadre d'une mission de service public ou pour le compte de l'Etat⁴⁵⁴, les règles de droit administratif s'appliquent aux contrats.

Les aides bancaires sont le terrain privilégié des attributions discrétionnaires d'aides. Les organismes de crédits sont souverains pour évaluer la rentabilité d'un projet d'investissement et la santé financière d'une activité économique. Cependant, les décisions d'intervention de l'Etat à partir des aides bancaires sur ressources privées peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif⁴⁵⁵. Seule la décision de l'autorité publique administrative qui habilite d'organisme de crédit à attribuer l'aide, est attaquable devant le juge administratif.

2 – Les types d'aides sur ressources bancaires : prêts et garanties

⁴⁵² A condition que l'activité de l'organisme de crédit ne s'effectue pas dans le cadre d'une mission de service public ou pour le compte de l'Etat.

⁴⁵³ C'était le cas d'un contrat du Crédit National portant garantie d'emprunt de l'Etat, C.E. 26 nov. 1954, *Syndicat de la raffinerie de soufre français*, Rec. p. 620 ; D. 1955 p. 472, note TIXIER, Gilbert.

⁴⁵⁴ Cette notion est parfois utilisée pour qualifier d'administratif un contrat conclu avec une personne privée. Celle-ci « a agi au lieu et place d'une personne publique qui, à l'arrière-plan de l'opération, a fait conclure le contrat ». cit. cf. CHAPUS, René, *Droit administratif général*, tome 1, Montchrestien, 1997, 11^{ème} ed., p. 512 et ss.

⁴⁵⁵ En ce sens, C.E., 16 décembre 1996, *Lignier*, Req. n°150158.

Ces aides bancaires constituent un autre volet de l'action de l'Etat-banquier. L'autorité publique intervient indirectement en utilisant les fonds bancaires des établissements de crédits parapublics ou privés. Les aides d'origine bancaire ne font pas l'objet d'une autorisation budgétaire ou fiscale ce qui les distingue des autres aides alors que leur appellation est souvent similaire. Elles dépendent des organismes de crédit et sont, à la base, de simples prêts. L'Etat, par le biais du ministre des finances, signe une convention avec des établissements bancaires que ceux-ci dépendent de son contrôle ou non. C'était le cas des sociétés nationales ou nationalisées à capital public⁴⁵⁶, des sociétés de droit privé mais contrôlées par l'Etat comme le Crédit National⁴⁵⁷ qui apparaissaient comme autant de relais du Trésor⁴⁵⁸. L'Etat charge certaines banques de l'attribution de prêts, de garanties ou de participations en capital. En contrepartie, les organismes de crédit peuvent bénéficier d'avantages fiscaux ou obtenir le monopole de la distribution d'une aide⁴⁵⁹. Ainsi, les aides sont financées sur ressources privées.

En outre, au titre des aides bancaires, les sociétés de développement régional (S.D.R.) contribuent au financement des entreprises industrielles dans les régions qui souffrent d'un développement économique insuffisant, sous la forme d'interventions en fonds propres, de prêts à long terme, de cautionnements bancaires. A l'origine de leur création en 1955⁴⁶⁰, leur objet était d'encourager l'épargne privée à investir dans les régions en difficulté en octroyant des crédits aux petites et moyennes entreprises. Ce sont des sociétés anonymes de droit privé dans lesquelles des banques ont choisi d'investir. Celles-ci collectent l'épargne et l'affectent à des opérations d'investissement productif de caractère régional. Le droit du crédit s'y applique. A partir d'une convention signée avec le ministre de l'économie et des finances, ces sociétés peuvent octroyer des aides au financement du capital dans la limite de 25% de leur capital et à hauteur de 35% du capital des entreprises aidées. En contrepartie, elles bénéficient d'avantages fiscaux et financiers dont notamment des exonérations fiscales sur leurs produits financiers et leurs plus-values⁴⁶¹. De

⁴⁵⁶ Ce sont des établissements publics administratifs et industriels et commerciaux. Nous pouvons mentionner, la Caisse des Marchés de l'Etat, qui, dans les années cinquante et soixante, apportait sa garantie, avalisait les effets de commerce pour faciliter l'octroi de crédits de préfinancement de la fabrication ou de financement de stocks. Egalement, la Caisse des Dépôts et Consignations (établissement public administratif), la Caisse Centrale de Coopération Economique, l'Institut de Développement Industriel. Mais, cela concerne de façon plus lointaine, la localisation des activités. Sur leur rôle et leurs compétences cf. LAUBADERE, de, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. 3, vol. 2, *op. cit.* p. 489 et ss.

⁴⁵⁷ Cet établissement financier devait obligatoirement solliciter l'avis du Commissariat général du Plan pour tous les prêts supérieurs à un certain montant (2.5 millions de francs en 1965).

⁴⁵⁸ Egalement le Crédit Foncier, la Caisse de Crédit Hôtelier, la Caisse de Crédit Agricole, la Banque Nationale du Commerce Extérieur, Banques Populaires, Caisse Centrale de Crédit Coopératif.

⁴⁵⁹ C'est par exemple, le cas du Crédit Agricole pour l'attribution de certaines aides aux agriculteurs.

⁴⁶⁰ Décret n°55-876 du 30 juin 1955 (*J.O.* du 2 juillet 1955).

⁴⁶¹ De plus, le ministre des finances et des affaires économiques était autorisé, après avis du F.D.E.S., à garantir un dividende minimum aux actionnaires des S.D.R. Sur l'ensemble des prérogatives et des avantages des sociétés de développement régional, MATHIEU, Maurice, *L'aide apportée par l'Etat aux entreprises industrielles*, *art. cit.* p. 68,

même, les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (SICOMI) créées par l'ordonnance du 28 septembre 1967, ont pour objet la construction ou la location de bâtiments à usage professionnel notamment pour du crédit-bail. L'Etat contrôle également la société française pour l'assurance du risque (SOFARIS) créée en 1982. Cette société d'économie mixte dont le capital est détenu par l'Etat, des banques et des sociétés d'assurance, accorde sa garantie aux banques et établissements de capital-risque pour des financements d'entreprises (secteur de l'industrie, du bâtiment, du transport et du négoce de gros) en fonds propres et des contre-garanties pour les établissements qui garantissent les financements des entreprises. Le fonds de garantie assure généralement 50% à 65% des risques (50% en contre-garantie).

C – Le pilotage de l'économie par l'aide fiscale

L'aide fiscale est une arme de persuasion nécessaire à assurer l'efficacité de l'action administrative (1). Elle illustre parfaitement le procédé de puissance publique (2).

1 – Un élément de pilotage précis de la politique interventionniste

L'agrément fiscal est une technique de persuasion qui a connu un essor dans les années soixante donc en pleine économie dirigée⁴⁶². Depuis cette période, les entreprises qui s'implantent ou se développent dans une zone prioritaire de l'aménagement du territoire peuvent bénéficier d'avantages fiscaux. Auparavant, les agréments fiscaux étaient appliqués à une catégorie entière de contribuables. Nés en dehors du Plan, dans le secteur de l'agriculture puis dans le secteur du logement, ils gagnèrent rapidement le secteur industriel et commercial et furent intégrés à la planification. L'interventionnisme de l'Etat, organisé à partir des plans successifs, « fera des avantages fiscaux un des éléments précis de son action. En effet, il est de plus en plus rare de voir une nouvelle loi à incidence économique ne pas comporter quelques procédures d'agrément fiscal »⁴⁶³. A partir du Plan intérimaire et du IV^{ème} Plan, ce procédé juridique est devenu l'instrument par excellence du pilotage de l'économie par le Gouvernement.

L'agrément est accordé par le ministre de l'économie et des finances mais la décision fiscale qui en découle (une exonération en général) est prise par l'autorité fiscale chargée de l'impôt. Dans le cadre de la planification, les incitations fiscales pouvaient être utilisées pour le

SOULEIL, Pierre, Les sociétés de développement régional, *Rev. adm.*, 1957, n°58, pp. 391-392 : POPLU, Pierre, *Les sociétés de développement régional*, Paris, Ed. Berger-Levrault, coll. L'administration nouvelle, 1973, 259 p.

⁴⁶² On en trouve les premières traces dans une loi du 22 avril 1816 autorisant les officiers ministériels à soumettre leurs successeurs à l'agrément du Gouvernement en contrepartie d'avantages monnayables. Cf. GEORGEL, Jacques, L'agrément administratif, *art. cit.*

⁴⁶³ EBRARD, Pierre, Les avantages fiscaux sur agrément administratif, *R.S.Fin.*, 1967, pp. 41-93.

renforcement de l'épargne, la restructuration des entreprises, le développement de la recherche scientifique et technique, la progression de l'autofinancement⁴⁶⁴.

Les politiques d'aménagement du territoire visant à implanter des entreprises dans des régions en difficulté économique ont elles aussi été largement menées suivant l'arme fiscale⁴⁶⁵. Ce fut d'abord une technique de dissuasion pour l'installation en région parisienne avec par exemple, la loi du 2 août 1960 qui instaura une taxe spéciale pour les agrandissements de locaux industriels en région parisienne. Ce fut ensuite une arme incitative pour les activités industrielles désireuses de s'implanter en province. Le décret n°55-879 du 30 juin 1955 accordait le premier en son temps des allègements fiscaux aux activités économiques se décentralisant ou s'étendant en zones en retard de développement industriel ou de chômage élevé⁴⁶⁶. Les activités ont pu aussi bénéficier de réduction des droits de mutation pour les acquisitions immobilières effectuées en vue de la décentralisation, l'extension ou la création des activités économiques en province⁴⁶⁷, mais aussi de réductions de taxe sur les plus-values de cession de terrains à bâtir⁴⁶⁸, ou encore d'amortissements exceptionnels de 25% du prix de revient des constructions neuves depuis la loi du 31 juillet 1962⁴⁶⁹. Seules les activités qui avaient reçu l'agrément du ministre des finances bénéficiaient des exonérations fiscales⁴⁷⁰. Outre, la décentralisation dans des zones défavorisées, l'agrément pouvait être lié à des créations d'emplois en cas de transfert d'activité et des augmentations d'effectifs pour des cas d'extension sur place. Les entreprises industrielles étaient concernées, de même que certaines entreprises prestataires de service qui effectuaient d'importantes opérations de décentralisation. Enfin, dans le cadre des exonérations de taxe professionnelle (et avant 1976 de la patente) décidées par les collectivités locales ou leurs

⁴⁶⁴ Ce n'est pas la seule fin dans le cadre du Plan. Les contrats de programme par exemple en matière de fixation des prix ont été utilisés. Mais là aussi, la dénomination est ambiguë puisque l'on parle de contrat alors qu'il s'agit bien d'un acte unilatéral (arrêté du 9 mars 1966). Le domaine de la fixation des prix relève de l'ordonnance de 1945 et du domaine de l'autorité de police en matière d'ordre public économique. En ce domaine, interdiction est faite à l'administration d'utiliser une technique d'ordre contractuelle : MOREAU, Jacques, De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuelle, *A.J.D.A.*, 1965, pp. 3-17.

⁴⁶⁵ SIMONNET, Maurice-René, Les incitations fiscales et le plan, *art. cit.* p. 107.

⁴⁶⁶ Décret n°55-879 du 30 juin 1955 (*J.O.* du 2 juillet 1955).

⁴⁶⁷ Réduction importante de 13.2% à 1.40% des droits de mutation selon le *Code des impôts* de 1964. Actuellement, le droit de mutation à titre onéreux peut être réduit à 2% pour les acquisitions de fonds de commerce ou de clientèle. Art 721 et 697 *C.G.I.* lorsqu'il s'agit d'opérations susceptibles de bénéficier de l'exonération temporaire de taxe professionnelle (art. 1465 *C.G.I.*).

⁴⁶⁸ Disposition périmée aujourd'hui.

⁴⁶⁹ Loi modifiée par la loi n°95-115 du 4 février 1995 de développement et d'aménagement du territoire. Voir aussi, le décret n°64-442 du 21 mai 1964, *A.J.P.I.*, 1964, p. 497. Sur ces mesures, LEDOIT, André, Mesures de décentralisation applicables à la région parisienne, *art. cit.*, p. 13.

⁴⁷⁰ L'agrément était donné par le ministre des finances ou, pour les petites entreprises, par les chefs de services fiscaux intéressés, après avis du conseil de direction du F.D.E.S.

groupements et prévues à l'article 1465 du Code général des impôts,⁴⁷¹ l'Etat est depuis longtemps amené à octroyer son agrément par le biais du directeur régional des impôts ou du ministre de l'économie pour les cas de reconversion ou de reprises d'activités en difficulté.

Plus récemment, la loi n°83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984 avait permis d'accorder aux nouvelles entreprises l'exonération d'impôt sur les bénéfices⁴⁷². Aussi, la loi de finances pour 1989⁴⁷³, avait établi un dispositif général d'exonération de l'impôt sur les bénéfices en faveur des activités industrielles, artisanales ou commerciales qui se créaient à compter du 1^{er} octobre 1988 et jusqu'au 31 décembre 1994. Non ciblés territorialement, ces deux cas sont les symboles d'une période révolue. Les aides fiscales n'ont pas disparu avec la fin du dirigisme économique. Elles ont même été intensifiées et rendues plus sélectives en faveur des zones prioritaires de l'aménagement du territoire marquant ainsi la fin des exonérations générales.

2 - Un procédé à la discrétion de la puissance publique

Les incitations fiscales sont des dispenses de prélèvements obligatoires régies par le droit administratif. Elles évitent totalement ou partiellement, et momentanément, le paiement de taxes ou d'un impôt, à condition d'être prévues par la loi. En effet, et en vertu du principe de légalité de l'impôt issu de l'article 34 de la Constitution de 1958, toute aide fiscale de l'administration, doit être autorisée par le législateur. Le pouvoir réglementaire précise les conditions d'application de la loi sans pour cela ajouter des conditions supplémentaires aux conditions d'octroi prévues par la loi. Par exemple, un règlement d'application ne doit pas restreindre le champ des personnes susceptibles, d'après une loi, de recevoir une aide⁴⁷⁴. En principe, en droit fiscal, les aides sont octroyées de plein droit et l'administration à compétence liée. Cela signifie que l'administration n'a de rôle que la vérification des conditions d'octroi de l'aide au regard des textes. L'aide est accordée indépendamment de la volonté de l'administration. La loi, en ce cas, précise s'il s'agit

⁴⁷¹ Art. 1465 du *C.G.I.* (exonération sur cinq ans maximum). Cf. arrêté du 16 décembre 1983 relatif aux conditions d'octroi sur agrément, des allègements fiscaux prévus en faveur de l'aménagement du territoire et de l'amélioration des structures des entreprises (*J.O.* 20 déc. 1983, p. 3651).

⁴⁷² Loi n°83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984 (*J.O.* 30 déc. 1983, p. 3799) modif. par l'art. 17 de la loi 84-578 du 9 juillet 1984 (*J.O.* 10 juillet 1984), instruction du 5 sept. 1984, *Mon. T.P.B.* 5 oct. 1984, *textes off.* p. 17) accordant sous certaines conditions aux nouvelles entreprises l'exonération d'impôt sur les bénéfices réalisés au cours des trois premières années d'exercice et 50% pour les deux suivantes.

⁴⁷³ Loi n°88-1149 du 23 décembre 1988 (*J.O.* du 28 décembre 1988, p. 16320), art. 14-A : exonération sur 5 ans, totale pendant deux ans puis dégressive : 75%, 50% et 25%.

⁴⁷⁴ En ce sens, un règlement d'application de l'article 1649 *nonies* du *C.G.I.*, qui restreignait le nombre de personnes pouvant bénéficier d'un agrément fiscal aux seules personnes acquérant une entreprise industrielle, est illégal : C.E. 7 déc. 1988, *S.A.R.L. Coffinet*, *Rec. tables*, p. 707 ; *Droit fiscal* 1989 n°18, comm. 936, concl. MARTIN-LAPRADE ; *R.J.F.*, 1989, n°103.

d'un agrément de plein droit et fixe les conditions légales du plein droit⁴⁷⁵. D'autres textes en revanche, reconnaissent à l'administration le pouvoir de statuer en opportunité ou sont rédigés en des termes suffisamment généraux pour être sujets à diverses interprétations⁴⁷⁶. Les aides fiscales sont alors accordées dans un but de politique économique et ne « résultent pas de la simple application des dispositions du Code général des impôts »⁴⁷⁷.

L'exonération est décidée en principe par une autorité distincte de celle qui est compétente pour établir l'impôt. Pour être efficaces quant aux objectifs d'aménagement du territoire, ces aides doivent être adaptées au cas de chaque entreprise de manière à faire coïncider l'intérêt général et l'intérêt particulier propre à son activité. Dès lors, les aides fiscales sont utilisées comme une fiscalité « sur mesure »⁴⁷⁸. Cette pratique est discriminatoire⁴⁷⁹ et toutes les activités économiques qui se décentralisent ne sont pas obligatoirement exonérées.

En pratique, l'administration agit dans le domaine fiscal avec une grande liberté. Toutefois, l'agrément fiscal n'a pas pour conséquence de conférer à l'autorité administrative des pouvoirs qui appartiennent à la loi d'après les termes de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a sanctionné en 1987 l'important pouvoir de l'administration en matière fiscale à propos de l'examen d'un article de la loi de finances pour 1988⁴⁸⁰. Par cet avertissement, le juge constitutionnel n'a pas entendu contester le pouvoir discrétionnaire de l'administration mais plutôt lui poser des limites. Cette décision ne s'applique qu'à l'article de la loi de finances en cause. Elle peut contraindre le législateur à plus de prudence. En attendant, de nombreuses dispositions législatives datant notamment des années cinquante et soixante, et laissant à l'administration un pouvoir d'appréciation en matière fiscale, restent en vigueur et continuent de s'appliquer. Les lois anciennes promulguées pourront être contrôlées par le Conseil constitutionnel à l'occasion, si on l'en saisi, de l'examen de dispositions législatives nouvelles qui auront entre autres objets, de modifier des dispositions fiscales existantes⁴⁸¹.

⁴⁷⁵ Par exemple, art. 208 *quater* et 220 *quater* du C.G.I.

⁴⁷⁶ VLACHOS, Georges, La jurisprudence administrative et constitutionnelle en matière d'agréments fiscaux, *L.P.A.*, 25 mai 1992, n°63, pp. 7-9.

⁴⁷⁷ FROMONT, Michel, Aides économiques de l'Etat, *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 257, n°22.

⁴⁷⁸ SIMONNET, Maurice-René, Les incitations fiscales et le plan, *art. cit.*

⁴⁷⁹ MAZERES, Jean-Arnaud, De quelques problèmes dominants de la planification française, *art. cit.* p. 216.

⁴⁸⁰ Si la loi ne fixe pas des conditions précises d'octroi et laisse l'agrément à la discrétion de l'administration, elle n'est pas conforme à la constitution. Tel était le cas de l'article 68 du projet de loi de finances pour 1988 à propos d'un article 223 L6 a du C.G.I. Décision du C.C. n°87-237 du 30 décembre 1987 (*J.O.* du 31 déc. 1987, p. 1576, *Droit fiscal*, 1988, comm. 5, note Loïc PHILIP, n°43, p. 1228).

⁴⁸¹ Cette « saisine élargie » est une construction du Conseil constitutionnel (décision n°85-187 DC du 25 janv. 1985, *Etat d'urgence en Nouvelle Calédonie*, *Rec.* p. 43) qui lui permet de contrôler des dispositions législatives en vigueur à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi qui modifie d'anciennes dispositions déjà promulguées. VLACHOS, Georges, La jurisprudence administrative et constitutionnelle en matière d'agréments fiscaux, *art. cit.* p. 8.

Section 3 – Le développement du contrôle des aides publiques aux activités économiques

L'accroissement de l'interventionnisme a amené aussi l'administration à développer un contrôle du bon usage des aides qu'elle octroie dans la mesure où celles-ci sont subordonnées à un comportement déterminé de l'entreprise, explicite ou implicite (§1). Le juge administratif a veillé de son côté à ce que l'administration n'abuse pas de son important pouvoir discrétionnaire conféré par ses prétentions dirigistes (§2).

§1 – Le contrôle par l'administration de l'usage fait des aides par les entreprises

Un certain nombre d'aides sont attribuées à fonds perdus. C'est le cas parfois des subventions. En revanche, beaucoup sont attribuées après une négociation entre l'administration et l'entreprise. Il y a un accord de volonté entre les parties et l'activité économique s'engage à suivre un programme d'investissement en contrepartie de l'aide. Le pouvoir d'appréciation reconnu aux autorités étatiques pour l'octroi d'aides s'est accompagné d'un lent développement des obligations imposées aux entreprises. Les décisions d'aides étaient « bien souvent dues aux circonstances du moment »⁴⁸². Pour éviter cela, le contrôle de l'utilisation des aides a été rendu nécessaire afin d'une part, d'évaluer l'efficacité du dispositif et d'autre part, de s'assurer du bon usage des deniers publics. On abordera les mécanismes du contrôle (A) puis les sanctions encourues par les entreprises pour non respect des engagements (B).

A – Le mécanisme du contrôle de l'usage des aides

Les aides doivent être attribuées à partir du moment où l'entreprise a réalisé son investissement et l'a justifié auprès de l'administration, dans les conditions et les délais définis au préalable. C'est le propre des aides conditionnelles. Elles prévoient un décalage entre la date d'entrée en vigueur d'une décision et celle à laquelle les droits sont créés⁴⁸³.

C'est à l'autorité administrative qu'il revient d'apprécier les conséquences du mauvais emploi d'une aide⁴⁸⁴. Un agrément fiscal, par exemple, ne crée de droit au profit d'une entreprise que si, d'après le Conseil d'Etat, « l'investissement projeté est effectivement réalisé, dans des

⁴⁸² FROMONT, Michel, Le contrôle des aides financières publiques aux entreprises privées, *art. cit.* p. 12.

⁴⁸³ DURAND, Guy, Contribution au régime des aides publiques conditionnées, *art. cit.* p. 313.

⁴⁸⁴ D'après le Conseil d'Etat, il « appartient à l'autorité administrative sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier dans chaque cas, en fonction notamment de la conjoncture économique et des difficultés particulières à chaque entreprise, la durée en deçà de laquelle la suppression d'emplois créés au titre des programmes retenus pour l'attribution de la prime de développement industriel n'est pas compatible avec le maintien total ou partiel de celle-ci. », C.E., 8 juillet 1988, *Premier ministre c/ Société Angérienne des bois déroulés et contre-plaqués*, *Rec.* p. 280, *R.F.D.A.* 1988, p. 743 ; *J.C.P.* G. 1988, IV, p. 361 ; *Gaz. Pal.*, 1988, 2, p. 630.

conditions strictement conformes au projet qui a reçu l'agrément de l'administration »⁴⁸⁵. Le contrôle est réalisé concrètement sur le terrain par des agents du service des impôts ou par des agents de la direction de la concurrence et de la consommation. Il pouvait l'être par un commissaire du gouvernement pour les contrats collectifs de nature fiscale et pour le contrôle des interventions des sociétés d'économie mixte. Sorte d'agent d'information du ministre des finances, il disposait d'un droit de regard et de veto allant jusqu'à suspendre toute délibération du conseil d'administration ou du comité de direction du groupement professionnel aidé. Son contrôle s'exerçait notamment sur les aides fiscales à l'économie rurale⁴⁸⁶. Il s'agissait soit du préfet de département, soit de personnes qualifiées nommées par les ministres intéressés.

En général, les textes prévoient un mécanisme de contrôle sur pièce et sur place. Pour ce qui concerne les subventions, la seule contrainte est un compte rendu périodique des activités et la remise des comptes de l'entreprise au ministre qui accorde l'aide. Cette mesure date de 1934⁴⁸⁷ et n'est pas très contraignante. Il en allait de même pour les procédures de contrôle des prêts du F.D.E.S.⁴⁸⁸ Pour les primes d'aménagement du territoire, le contrôle pouvait être exercé pendant cinq ans à compter du début du programme primé. Ce contrôle est encore valable pour la P.A.T. actuelle. En effet, le ministre de l'aménagement du territoire peut, dans un premier temps, ordonner la prorogation de deux ans du délai d'exécution du programme puis, s'il n'y a pas d'évolutions, exiger la réduction ou l'annulation pure et simple de la prime ce qui peut entraîner le remboursement des premiers versements de celle-ci⁴⁸⁹. Cette compétence discrétionnaire est aussi dévolue au ministre de l'économie et des finances en vertu de l'article 1756 du Code général des impôts⁴⁹⁰ pour le respect des agréments administratifs.

⁴⁸⁵ C.E. 10 mars 1967, *Ministre de l'économie et des finances, c/Société Samat et Cie*, Rec. p. 113, *précit.*

⁴⁸⁶ Décret n°55-1369 du 18 octobre 1955, *J.O.* du 19 octobre 1955, p. 10351 portant application du décret n°55-877 du 30 juin 1955 relatif aux avantages offerts à certains groupements professionnels. Les commissaires du gouvernement intervenaient auprès des sociétés de développement régional, des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.), des groupements agricoles d'exploitation en commun (G.A.E.C.), des coopératives agricoles.

⁴⁸⁷ Art 1^{er} du décret-loi modif. du 25 juin 1934 « Toute association, société ou collectivité qui reçoit une subvention de l'Etat est tenue de fournir ses budgets et comptes au ministre qui accorde la subvention ».

⁴⁸⁸ Décret n°78-456 du 30 mars 1978 instituant le contrôle économique et financier de l'Etat sur les entreprises et organismes bénéficiant de certaines aides de l'Etat. Il soumet à un contrôle économique et financier les prêts du F.D.E.S. et les aides attribuées sur des crédits d'action de politique industrielle (*J.O.* 31 mars 1978, p. 1393). Voir également l'article R. 344-22 du *Code rural* pour le contrôle des prêts spéciaux de modernisation aux agriculteurs.

⁴⁸⁹ Art. 15 du décret n°95-149 du 6 février 1995 relatif à la P.A.T. *précit.*

⁴⁹⁰ L'article 1756 du *C.G.I.* (Loi n°63-128 du 2 juill. 1963 art. 9 à l'origine) prévoit que si les engagements souscrits en vue d'obtenir un agrément administratif, ne sont pas exécutés dans les conditions prévues au moment de la négociation, l'agrément comme les avantages fiscaux attribués sont retirés. Les impôts dont les personnes physiques et morales bénéficiaires de l'agrément ont été dispensées deviennent exigibles mais sans pénalités et intérêts de retard en principe, et à compter de la date où ils auraient dû être exigibles. Cependant, le ministre de l'économie et des finances peut réduire partiellement cette sanction à une fraction des avantages obtenus du fait de l'agrément. Cette sanction s'applique également si l'entreprise a été reconnue coupable de fraude fiscale.

En définitive, il est exigé du contribuable un comportement conditionné sans avoir de droit acquis à l'aide. Selon Pierre Ebrard, « le bénéficiaire d'un agrément fiscal sera toujours un contribuable surveillé et pratiquement dépourvu de garantie »⁴⁹¹.

B – Les sanctions du non respect des engagements de l'entreprise

En cas de manquement de l'entreprise à ses engagements pour sa contribution à l'intérêt général, les sanctions sont prises par l'autorité qui a attribué l'aide. Les sanctions dépendent de ce qui avait été au préalable établi par les parties. Le retrait de la décision d'octroi de l'aide entraîne normalement le remboursement des sommes versées si l'obligation de l'Etat de verser l'aide est liée à une condition résolutoire, c'est à dire le refus, l'absence ou la mauvaise réalisation par l'entreprise de l'investissement prévu⁴⁹². Par contre, si aucune somme n'a été versée au préalable par l'administration et que l'obligation de l'Etat dépend d'une condition suspensive, par exemple les subventions à payer après réalisation de l'investissement, c'est l'annulation des engagements de l'Etat qui peut être décidée⁴⁹³.

L'administration a le pouvoir de décider, à la place du remboursement, d'une réduction ou de l'annulation de l'aide. C'est le cas en aménagement du territoire où le ministre de l'économie et des finances dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour annuler ou réduire la prime d'aménagement du territoire si, par exemple, les emplois primés ne sont pas maintenus deux ans suivant la fin du programme d'investissement⁴⁹⁴. En matière fiscale, l'inexécution des engagements d'une société est une condition pouvant entraîner la résolution du droit de déduction tiré de l'agrément⁴⁹⁵ et ce, nonobstant, le droit pour l'administration d'infliger des sanctions fiscales supplémentaires telles des intérêts de retard. La décision ordonnant le remboursement est une décision qui prend l'aspect d'une sanction. Elle doit être motivée⁴⁹⁶ et faire l'objet d'une procédure contradictoire ou d'un droit de réponse accordé à l'entreprise pour justifier et défendre

⁴⁹¹ EBRARD, Pierre, Les avantages fiscaux sur agrément administratif, *art. cit.*, p. 85.

⁴⁹² C'est le cas pour la taxe professionnelle (art. 1465 du *C.G.I.*). L'aide est restituée si l'entreprise cesse volontairement son activité pendant la période d'exonération ou pendant les cinq années suivant la fin de celle-ci.

⁴⁹³ DURAND, Guy, Contribution au régime des aides publiques conditionnées *art. cit.* p. 314. De même, à propos du retrait par le préfet, pour opération non conforme aux caractéristiques du projet objet de l'aide, d'une décision accordant une subvention à payer après réalisation : C.E., 26 novembre 1993, *Min. de l'industrie c/société industrielle française du tout terrain*, in. DURAND, Guy, *ibidem*, annexe.

⁴⁹⁴ Art. 16 du décret 95-149 du 6 février 1995 relatif à la prime d'aménagement du territoire, *précit.*

⁴⁹⁵ EBRARD, Pierre, Les avantages fiscaux sur agrément administratif, *art. cit.*, pp. 81-84.

⁴⁹⁶ C.E., 25 octobre 1985, *Sté des plastiques d'Alsace*, *Rec. p. 300, R.ev. Jurisp. Commerciale.*, 1985, p. 197 concl NOURAÏ, Chaïd.

sa position⁴⁹⁷. Cette situation prévaut lorsque les textes le prévoient et même en cas d'absence de stipulations expresses⁴⁹⁸.

En pratique, ces sanctions ne sont pas systématiques. Les aléas de la conjoncture économique tempèrent l'application des sanctions. En cas de renoncement à poursuivre son programme, l'activité défaillante ne se prive pas d'invoquer un renversement de conjoncture économique. Nonobstant le préjudice subi par le cocontractant ou par l'environnement social (des demandeurs d'emplois ou des salariés peuvent pâtir de l'abandon d'un projet d'investissement), l'argument de l'imprévisibilité économique est un cas de force majeure qui est recevable devant le juge administratif. Il peut dispenser l'entreprise de sanctions⁴⁹⁹. L'exigence du remboursement de la prime par une activité économique peut entraîner des conséquences sur l'emploi encore plus graves que le non respect des objectifs liés à l'octroi de l'aide ou l'impossibilité de rembourser l'aide. On comprend que l'administration ait quelques scrupules à accabler une activité économique en dépit du manquement à ses obligations. L'économie n'est pas rationnelle et le risque y est partie intégrante même en économie publique. Les activités économiques bénéficient d'une présomption d'indulgence à condition que leur comportement ne soit pas abusif c'est à dire qu'elles soient bonne foi. En général, l'autorité administrative tient compte des circonstances objectives qui ont conduit une entreprise à retarder, différer voire abandonner un programme d'investissement. L'autorité administrative se garde d'infliger des sanctions fiscales supplémentaires en cas d'engagements non tenus. Ainsi, si des sanctions sont envisageables envers les entreprises défaillantes, en revanche leur application effective dépend de considérations plus politiques et économiques, que juridiques⁵⁰⁰.

§2 - Le contrôle par le juge administratif des décisions de l'administration

Dès lors que la décision unilatérale ou contractuelle d'accorder une aide est prise et si toutes les conditions d'octroi sont réunies, celle-ci doit être versée c'est à dire ordonnée puis liquidée même si l'entreprise est en liquidation judiciaire⁵⁰¹ ou si elle fait l'objet de poursuites pénales⁵⁰². Ce sont les obligations de l'administration⁵⁰³. Un agrément fiscal ne peut être mis en

⁴⁹⁷ A propos du retrait d'une prime de localisation des activités tertiaires : C.E., 11 décembre 1992, *Sté Inefor*, req. 95716, *Rec.* p. 439, *Dr. Adm.* 1993, comm. n°11, LEFONDRE, Michel, Le retrait d'aides financières publiques, *Rev. adm.*, n°272, 1993, pp. 131-142.

⁴⁹⁸ C.E. 10 mars 1967, *Ministre de l'économie et des finances, c/Société Samat et Cie*, *Rec.* p. 113, *précit.*

⁴⁹⁹ C.E. 14 février 1994, *Sté Gama*, *Rec. tables* p. 775. Le juge administratif a depuis longtemps rejoint le juge judiciaire sur le caractère exonératoire de la force majeure : C.E., 29 janv. 1909, *Cie des Messageries maritimes*, *D.*, 1910, 3, p. 89.

⁵⁰⁰ DELMAS-MARSALET, J., Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat, *art. cit.* p. 159.

⁵⁰¹ T.A. Rouen, 24 oct. 1995, *Société Bail investissement*, *Req.* 95-1439.

⁵⁰² C.E., 25 juill. 1986, *Sté grandes distilleries « Les fils d'Auguste Peureux »*, *Rec. tables*, p. 340, *R.F.D.A.*, 1987, p. 454, concl. FOUQUET, O.

cause si les engagements pris par le bénéficiaire sont respectés⁵⁰⁴. Toutefois, bien des exceptions confèrent à l'administration un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Tout requérant (l'entreprise évincée, une entreprise concurrente et même un tiers ayant intérêt pour agir), peut exercer un recours pour excès de pouvoir contre une décision de refus d'accorder une aide, que l'aide provienne d'une décision unilatérale de refus⁵⁰⁵ ou d'un acte détachable d'un contrat⁵⁰⁶. Le juge de l'excès de pouvoir opère un contrôle minimum des décisions incluant l'erreur manifeste d'appréciation⁵⁰⁷. Le contrôle concerne les procédés conventionnels de l'administration économique (A) ou les décisions unilatérales individuelles (B).

A – Les aides passées en vertu de conventions

Evidemment, en vertu de l'article 1134 du Code civil, les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont établies ce qui assure en principe, une stabilité juridique aux contractants. Mais, le juge administratif a souvent été réticent à condamner l'administration pour le non respect des engagements contractuels souscrits à partir du moment où il n'y a pas de véritable contrat. Les conventions en aménagement du territoire sont davantage des déclarations d'intention que des engagements fermes et le juge administratif refuse d'engager la responsabilité de l'Etat s'il n'y a pas eu d'engagements précis sur le programme à suivre⁵⁰⁸. Ils engagent tout au plus les cocontractants à des obligations de moyens mais pas à des obligations de résultats. Par exemple, le contenu et la forme trop imprécise des quasi-contrats du Plan⁵⁰⁹ ou des contrats fiscaux⁵¹⁰ ne pouvaient servir de fondement à un recours juridictionnel. De même, les conditions

⁵⁰³ Le refus d'ordonner la liquidation de l'aide économique peut être contesté devant le juge administratif.

⁵⁰⁴ C.E., ass., 13 mars 1967, *Ministre de la construction c/ Sté Behr Manning*, A.J.D.A., II, p. 348.

⁵⁰⁵ C.E., 13 mai 1977 *Ministre de l'agriculture c/ Laittre*, Rec. p. 218.

⁵⁰⁶ L'annulation par le juge administratif d'un acte détachable n'a pas d'effets directs sur le contrat qui continue de s'appliquer. La loi des parties demeure sous réserve du droit à indemnité du requérant. Dans le sens de cette jurisprudence constante cf. PACTEAU, Bernard, Quel retentissement de l'annulation d'un acte détachable sur la validité et l'exécution du contrat auquel cet acte se rapporte ?, *C.J.E.G.*, 1991, pp. 115-121 et réponse explicite en ce sens de la section rapports et études du Conseil d'Etat à propos d'une demande d'éclaircissement (extrait *E.D.C.E.*, 1989, n°41, p. 127). Pour autant, si l'acte détachable est annulé, le droit n'est pas figé. Une des parties peut solliciter l'intervention du juge du plein contentieux. De même, un tiers peut demander la nullité du contrat par voie d'exception : C.E. 1^{er} octobre 1993, Soc. *Le Yacht-club international de Bormes-les-Mimosas*, A.J.D.A., 1993, p. 810, concl. POCHARD, M. ; R.F.D.A., 1994, p. 248, note PACTEAU, B.

⁵⁰⁷ Sur l'évaluation des besoins en terme de création d'emploi et l'octroi de l'aide spéciale rurale qui n'existe plus aujourd'hui, C.E. 28 sept. 1983, *Ministre de l'économie c/ S.A.R.L. Almeras-Bonnemayre*, Rec. table, p. 635.

⁵⁰⁸ C.E. 16 novembre 1960, *Secrétaire d'Etat aux affaires économiques c/Société d'exploitation des chantiers d'Ajaccio*, *Droit social*, 1961, p. 205, concl. HENRY.

⁵⁰⁹ BATAILLER, Francine, Les quasi-contrats pour l'exécution du Plan, *art. cit.* pp. 376-377 ; ARRIGHI DE CASANOVA, E., Les quasi-contrats du Plan, *art. cit.* p. 353.

⁵¹⁰ Le juge administratif a dénié le caractère contractuel des contrats fiscaux (C.E. 10 mars 1967, *Ministre de l'économie et des finances, c/Société Samat et Cie précit.*). Les contrats « économiques » conclus entre l'Etat et des activités économiques sont en principe de droit privé et le juge administratif n'est pas compétent sauf s'ils comportent des clauses exorbitantes du droit commun, si l'activité s'exécute dans le cadre d'une mission de service public ou agit pour le compte de l'Etat ce qui est souvent le cas (C.E. 26 fév. 1958 *Cie des mines Falémé-Gambie*, Rec. p. 128).

d'obtention des aides ne sont pas toujours décrites avec précision dans les documents signés entre les parties ce qui autorise diverses appréciations des termes du contrat. Enfin, il est délicat pour l'autorité administrative de se lier par avance dans l'appréciation de situations individuelles⁵¹¹.

Certes, il existe de vrais contrats économiques dont certains, par exemple des conventions d'implantation d'industries ou des contrats d'avances remboursables, ne sont pas de simples intentions sans conséquences juridiques. Si la délocalisation est réalisée et que, dans le même temps, l'administration renonce à son aide financière ou à la construction d'équipements routiers par exemple, l'activité économique qui en subit un préjudice est fondée à en demander la réparation. Mais, même en présence d'un « vrai » contrat, l'administration est en mesure de rompre ses engagements pour un motif d'intérêt général « quitte à mettre en jeu sa responsabilité contractuelle sans faute »⁵¹². De plus, en cas de manquement de l'entreprise cocontractante, l'administration bénéficie de « *l'exceptio non adimpleti contractus* » c'est à dire de la possibilité de résilier unilatéralement le contrat, de le modifier ou de s'affranchir de ses propres obligations.

Le juge ne conteste pas le caractère discrétionnaire de l'action administrative en matière économique mais n'en sanctionne que les abus constitutifs d'une illégalité ou d'une attribution fautive. L'illégalité (par exemple absence d'un motif d'intérêt général) d'une décision de refus ou de retrait d'une aide peut justifier une action en responsabilité d'une entreprise qui aurait subi de ce fait, un préjudice. Le juge administratif a admis que la responsabilité quasi-délictuelle de l'administration pouvait être engagée en cas de promesses non tenues dans le domaine économique, promesses fallacieuses ou renseignements erronés⁵¹³. Il tient cependant compte des circonstances du moment et des imprudences de l'activité économique pour atténuer la condamnation de l'administration à une faute nettement établie⁵¹⁴.

B – Les décisions unilatérales individuelles

⁵¹¹ Sur ces difficultés : C.E., 23 mai 1969, *Société Distillerie Brabant*, *A.J.D.A.*, 1969, p. 640, concl. QUESTIAUX, Nicole, note TOURNIE, Gérard.

⁵¹² TERNEYRE, Philippe, La stabilité juridique des aides financières publiques aux entreprises privées, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3-1989, pp. 28-31 ; en ce sens C.E. 5 fév. 1985, *S.A. Sogam*, *L.P.A.*, 28 mai 1986, p. 18, obs. TERNEYRE, P.

⁵¹³ L'administration pressée d'emporter l'adhésion des professionnels prend des engagements hâtifs non suivis d'effets : C.E. 24 avril 1964, *Société des Huileries de Chauny*, *Rec.* p. 245 in LAUBADERE, de, André, Administration et contrat, *art. cit.* p. 465 concl. BRAIBANT, G. Voir aussi, C.E. 20 février 1974, *Sucrerie coopérative agricole de Vic-sur-Aisne*, *Rec.* p. 121 à propos d'une interprétation illégale des textes par l'administration dissuadant de ce fait une activité économique de solliciter une exonération.

⁵¹⁴ LAUBADERE, de, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. 3, vol. 2, *op. cit.* p. 525.

Un large pouvoir d'appréciation a été reconnu par le juge administratif aux personnes compétentes⁵¹⁵ pour donner leur accord quant à l'attribution des aides budgétaires. Ce pouvoir d'appréciation provient de la rédaction des textes en des termes généraux qui font que les subventions sont généralement des aides à caractère attributif et non récognitif⁵¹⁶.

L'autorité administrative peut retirer à tout instant la décision d'attribution de l'aide dès lors qu'elle a commis une erreur de droit à savoir si elle se rend compte que les conditions d'octroi de l'aide ne sont pas réunies⁵¹⁷. Lorsque la décision d'attribution est fondée sur des informations et des renseignements inexacts, fournis sciemment par l'entreprise, la fraude ainsi avérée est un motif suffisant de retrait de l'aide⁵¹⁸. Les conditions nécessaires à l'octroi de l'aide peuvent être relatives à l'activité passée de l'entrepreneur ou relatives à l'activité à venir. Sont parfois des conditions exigées : une situation fiscale saine, l'absence de condamnations pour infraction à la législation, le nombre d'emplois créés, la nature des investissements réalisés et la nature défavorisée de la zone dans laquelle l'entreprise se situe. L'administration fixe les conditions si les textes ne le font pas. Dans ce cas, elle peut être liée par les conditions qu'elle a elle-même déterminées⁵¹⁹.

Plus une aide est attribuée de droit et plus il est possible de la retirer dès lors que l'on constate une erreur d'attribution par une simple confrontation des conditions d'octroi aux textes et ce, même en dehors des délais du recours contentieux⁵²⁰. L'aide discrétionnaire est plus créatrice de droit pour le contribuable que l'aide accordée de droit par les textes, puisque pour

⁵¹⁵ Il s'agit le plus souvent du ministre de l'économie et des finances, mais parfois du ministre chargé de l'aménagement du territoire, qui statue après avis du Comité interministériel d'aide à la localisation des activités (C.I.A.L.A.). Le préfet est parfois compétent.

⁵¹⁶ TEBOUL, Gérard, TUOT, Thierry, *Fondement et régime des aides de l'Etat aux entreprises en France*, *art. cit.* p. 156. Ces auteurs n'utilisent pas les termes d'aides discrétionnaires et d'aides accordées par les textes mais en lieu et place, les termes d'acte attributif (si l'administration a un pouvoir d'appréciation, elle « attribue » l'aide puisqu'elle n'est pas en situation de compétence liée et son acte a un caractère constitutif et non déclaratif mais créateur de droits) et d'acte récognitif (lorsqu'elle tire les conséquences d'une situation juridique indépendante de sa volonté et qu'elle n'est pas à l'origine des droits créés).

⁵¹⁷ Ex. de l'indemnité viagère de départ : C.E. sect. 15 oct. 1976, *Bussière*, *Rec.* p. 419, concl. LABETOULLE, D.

⁵¹⁸ C.E., 24 janv. 1984, *Després*, *Dr. Adm.*, 1984, n°83 ; C.E., 10 avril 1974, *Min. agric. et du développement rural c/Bouysset*, *Rec.* p. 847 et également C.E. 14 avril 1961 *Cazes*, *Rec.* p. 232 ; C.E. 15 octobre 1969, *Forasetto*, *Rec.* p. 437 ; C.E., 21 oct. 1971, *Fourcade*, *Rec.* p. 922.

⁵¹⁹ Le juge administratif a reconnu la qualité de directive à la ligne de conduite qu'une autorité investie du pouvoir discrétionnaire se fixe pour guider son action et produire certains effets juridiques. : C.E. 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, *Rec.* p. 750.

⁵²⁰ Les décisions purement pécuniaires prises dans le cadre de compétences liées (décisions récognitives) ne créent pas de droits et peuvent être retirées à tout moment : TERNEYRE, P., *La stabilité juridique des aides financières publiques aux entreprises privées*, *art. cit.* p. 30 ; LE MIRE, Pierre, *La stabilité des situations juridiques*, *A.J.D.A.*, 1980, pp. 203-219.

cette dernière l'administration n'a pas de pouvoir d'appréciation et le droit existait avant l'octroi de l'aide⁵²¹.

Le juge annule les décisions de l'administration dont les motifs ne sont pas fondés en droit⁵²². Il en va de même lorsque les motifs du refus d'une aide de l'administration n'existent pas ou sont rédigés en termes trop généraux pour permettre à la juridiction administrative d'exercer un contrôle normal⁵²³. L'administration doit fournir au juge les motifs précis de sa décision. La motivation est obligatoire pour les agréments de plein droit⁵²⁴ alors que les agréments discrétionnaires laissant à l'administration un large pouvoir pour statuer en opportunité peuvent ne pas être motivés⁵²⁵. Par contre, s'ils le sont, le juge apprécie strictement ces motivations⁵²⁶.

En aménagement du territoire, la réglementation précise les conditions d'attribution d'une aide. Mais, elle ne crée pas un droit acquis à l'octroi de cette aide. Par exemple, en aménagement du territoire, « une entreprise qui remplit les conditions prévues par la réglementation n'a pas « droit » à l'obtention de la prime »⁵²⁷. De même, l'illégalité d'un refus d'agrément n'implique aucun droit automatique à l'octroi de cet agrément⁵²⁸. Par ailleurs, le juge admet des traitements différenciés s'il est de l'intérêt de l'économie nationale de favoriser une entreprise déterminée⁵²⁹.

Dans sa prétention à diriger l'économie, l'autorité administrative s'est ainsi octroyée un important pouvoir d'appréciation dans l'attribution des aides, leur montant et leur vérification même si en parallèle le contrôle juridictionnel sur l'activité administrative s'est renforcé. Mais, le juge laissait à l'administration la liberté des choix dès lors qu'ils étaient commandés par l'intérêt général. On retrouve ces tendances aujourd'hui encore et pour tout type d'interventionnisme public.

⁵²¹ FROMONT, Michel, Aides économiques d'Etat, *art. cit.* n°189 et ss. voir également TEBOUL, Gérard, TUOT, Thierry, Fondement et régime des aides de l'Etat aux entreprises en France, *art. cit.* p. 156.

⁵²² SIMONNET, Maurice-René, Le contrôle juridictionnel des incitations fiscales, *A.J.D.A.*, Mai 1968, pp. 275-281.

⁵²³ Un agrément par exemple : C.E., 26 janv. 1968, *Sté Maison Genestal*, *Rec.* p. 62, concl. BERTRAND, *A.J.D.A.* 1968, p. 102 et 122, chron. MASSOT et DEWOST ; *D.* 1969, p. 456 note FROMONT, M. ; *J.C.P. ed. G.*, II 15581, note BLANCHER, R.

⁵²⁴ C.E. 28 juin 1985, *Le gay Home*, *Rec.* p. 467, *R.J.F.*, n°1223, à propos de l'agrément de l'art. 208 *quater* du *C.G.I.*, C.E., 1^{er} juin 1988, *S.A. Berto*, *R.J.F.* n°1029, idem pour l'agrément art. 209 II.

⁵²⁵ C.E. 20 janvier 1988, *S.A. Vidéo-France*, *R.J.F.*, n°342, *Droit fiscal* n°26, 1988 comm. 1329 ; C.E., sect. 6 mars 1992, *Ministre du budget c/assoc. pour favoriser la création d'entreprise*, *Rec.* p. 107 ; *L.P.A.*, 8 juin 1992, note CELERIER, *R.J.F.*, 1992, n°275, concl. NOURAI, Chahid.

⁵²⁶ C.E. 17 juin 1985, *Carrières de Jaudy*, *Droit fiscal*, n°43, comm. 1827.

⁵²⁷ MADIOT, Yves, L'aménagement du territoire et le droit, *art. cit.* p. 896.

⁵²⁸ SAINT-PULGENT, de, Maryvonne, *Le droit français des agréments fiscaux*, *art. cit.* p. 195.

⁵²⁹ C.E., 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie du soufre français*, *Rec.* p. 377 ; *D.*, 1951, p. 661, note WALINE, M. ; *S.* 1952, 3, p. 33, concl. BARBET, note M.L. ; C.E., 27 janvier 1967, *Société Decker*, *A.J.D.A.*, 1967, p. 284.

En période d'économie dirigée, à l'exception de la contrainte dure imposée par les mesures de police, la décision administrative voulait convaincre en ralliant à sa volonté les initiatives des acteurs économiques privés. Toutefois, une contrainte insidieuse apparaissait y compris au détour des procédures contractuelles. Derrière l'apparente rénovation des méthodes, l'économie contractuelle ou concertée, restait une économie dirigée et l'administration économique de l'Etat conservait ses méthodes autoritaires. La technique contractuelle et les mesures unilatérales étaient toutes au service d'un interventionnisme, plus ou moins édulcoré, de l'Etat.

Cependant, la volonté de maîtriser l'économie ne signifie pas la maîtrise de cette dernière. Il faut tempérer l'emprise de l'Etat sur l'économie. S'il est vrai que dans certains cas la maîtrise de l'Etat a été réelle (cas des entreprises publiques ou du contrôle des prix), pour le reste, les entreprises et l'économie étant des données aléatoires, il n'est pas sûr que l'Etat ait pu autant diriger l'économie que sa prétention à le faire le laissait supposer. Les aides ne s'avèrent déterminantes dans le choix de localisation d'une activité que si elles sont significatives et si l'entreprise doit faire un choix entre des sites offrant sensiblement les mêmes avantages. En dehors de ce cas, le pouvoir incitatif des aides est difficilement évaluable⁵³⁰. Toutefois, sur la période 1954-1974, le nombre d'emplois industriels créés avec le concours de l'Etat aurait été, selon une estimation de la D.A.T.A.R., de 500 000 (200 000 au titre de transferts, 300 000 au titre des créations)⁵³¹.

Les aides économiques n'ont pas d'effets identiques sur les entreprises. En effet, les primes sont parfois perçues comme des « récompenses » à des initiatives prises par des grandes entreprises qui, de toute façon, auraient réalisé leur investissement à l'endroit choisi. Sur un plan économique, celles-ci n'ont pas besoin d'aide. Ce sont généralement des activités viables et qui sont en situation de force par rapport à l'environnement économique et non en position de demandeur. En revanche, les activités économiquement moins viables vont profiter des aides pour obtenir un ballon d'oxygène en trésorerie⁵³². Enfin, les aides semblent discriminantes pour

⁵³⁰ MADIOT, Yves, L'aménagement du territoire, *op. cit.*, pp. 176-185.

⁵³¹ La majorité de ces emplois a été créée dans des régions en retard de développement. Estimations DURAND, Pierre, La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985, D.A.T.A.R., La documentation Française, Paris, 1985 cité in DREVET, Jean-François, *Aménagement du territoire, Union européenne et développement régional*, Paris, Ed. Continent Europe, 1995, p. 30.

⁵³² BONNAUD, Jean-Jacques, Les instruments d'exécution du Plan utilisés par l'Etat à l'égard des entreprises, *art. cit.* pp. 588-589.

les entreprises étrangères très mobiles sur le marché. Néanmoins, à défaut de créer des emplois, le simple fait d'en consolider explique la pérennité des mécanismes d'aide à la localisation.

Conclusion du titre 1

La période des « trente glorieuses » représentait l'âge d'or de l'influence de l'administration étatique sur la société. Le modèle des politiques publiques formait un système d'action cohérent autour de la centralité de l'Etat⁵³³. Cette centralité dans l'ordre juridique conférait à l'administration un rôle de représentation et une présence incontournable dans les procédures de médiation sociale. La primauté de l'Etat au sein de l'espace de l'action publique s'exerçait par le quasi-monopole des capacités d'expertise, de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et également par l'entretien d'un rapport de subordination des territoires locaux aux politiques publiques sectorielles initiées par l'Etat. Cette subordination entraînait « symétriquement » une « dévalorisation du rôle des élus »⁵³⁴.

A partir d'une légitimité quasi transcendante ou innée, l'Etat croyait devoir diriger l'économie et laissait « à nul autre le soin d'opérer des discriminations ou de diriger une fraction de l'économie »⁵³⁵. Instrumental, le droit de l'économie dirigée qui n'était pas seulement exprimé par l'action économique territoriale⁵³⁶, permettait à l'Etat d'opérer des choix et des appréciations au « cas par cas ». Le risque pour les individus et les activités économiques était « d'être soumis à un arbitraire discriminatoire qui altère gravement l'égalité des chances dans la vie économique et contre lequel il existe peu de moyens de protection efficace »⁵³⁷. Malgré le stratagème conventionnel à l'extrême ambiguïté juridique, l'intervention de l'administration étatique restait globalement dominatrice dans ses relations avec les entreprises privées ou les autres collectivités publiques. L'acte administratif unilatéral était tout de même son outil privilégié.

Le juge administratif faisait également preuve de mansuétude vis à vis de l'Etat notamment dans les années soixante, avant d'affiner progressivement son contrôle notamment sous la contrainte du droit communautaire. Il a eu globalement tendance à « croire l'administration sur parole en admettant des discriminations, même lorsqu'elles comportaient des

⁵³³ MULLER, Pierre, Entre le local et l'Europe, La crise du modèle française de politiques publiques, *R.F.S.P.*, n°2, avril 1992, pp. 275-297.

⁵³⁴ MULLER, Pierre, Entre le local et l'Europe, La crise du modèle française de politiques publiques, *Ibidem*, p. 276.

⁵³⁵ HOUIN, Roger, Rapport général sur les notions d'égalité et de discrimination en droit commercial, in *Travaux de l'association Henri Capitant - Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Dalloz, Paris, 1965, pp. 233-241 (spéc. p. 240).

⁵³⁶ C'est aussi la politique de contrôle des prix, la politique douanière, le contrôle du crédit, des changes, le monopole de la production d'énergie etc.

⁵³⁷ HOUIN, R., Rapport général sur les notions d'égalité et de discrimination en droit commercial, *art. cit.*, p. 241.

aspects de détournement de pouvoir »⁵³⁸. L'administration se réservait même le soin de ne pas appliquer les règles posées par ses propres instruments de programmation⁵³⁹. Le flou juridique du Plan entraînait un flou de la légalité dont l'administration tirait parti. De plus, en économie dirigée, tout en dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, l'Etat continuait d'en imposer le respect aux autres collectivités publiques. Il monopolisait la notion d'intérêt général et se présentait comme le seul à pouvoir en donner le sens. En cette période, le droit public a démontré qu'il était le droit de la régulation de l'économie et le droit administratif, « ce droit supérieur qui réalise la souveraineté » selon Pierre Legendre⁵⁴⁰ ou encore le droit qui traduit « la supériorité de l'administration sur les administrés et l'irréductibilité de sa position sociale »⁵⁴¹.

Ces développements historiques ont permis d'identifier le modèle administratif français d'interventionnisme économique territorial. A présent, on va pouvoir disséquer les facteurs ayant entraîné sa « déconstruction » (*Titre 2*).

⁵³⁸ DRAGO, Roland, Aspects du contrôle exercé par le juge administratif sur la politique économique, *Mélanges W.J. Gandshof Van Der Meersch*, t. 3, *Droit public belge et étranger*, Bruxelles, Ed. Bruylant et Paris, L.G.D.J., 1972, pp. 455-475 (spéc. p. 460).

⁵³⁹ DEBBASCH, Charles, Déclin du contentieux administratif ?, *D.*, 1967, chron. XIV, p. 98.

⁵⁴⁰ Il s'inscrit historiquement dans la tradition des droit savants : LEGENDRE, Pierre, La royauté du droit administratif, *Rev. hist. de droit français et étranger*, 1974, pp. 696-732 (spéc. p. 707).

⁵⁴¹ CHEVALLIER, Jacques, Le droit administratif, droit de privilège ?, *Pouvoirs*, n°46, 1988, pp. 57-70.

TITRE 2 – LA « DECONSTRUCTION » DU MODELE TRADITIONNEL FRANÇAIS D’ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE

La prétention hégémonique de l’Etat dans l’interventionnisme a connu un déclin. Ce déclin provient d’un désenchantement qui s’apparente autant à la perte de confiance de la société civile en l’Etat, qu’à une crise de confiance de l’Etat lui-même dans sa capacité de réguler l’économie. D’une part, la crise économique et les mutations de l’économie ont rendu inefficaces les instruments juridiques qui formaient le socle de l’interventionnisme de l’Etat et d’autre part, la pression de l’idéologie libérale sape le bien-fondé et la légitimité de l’action de l’Etat dans l’économie. Le libéralisme trouve un écho auprès des gouvernements nationaux soucieux d’appliquer la déréglementation des formes publiques d’intervention et auprès des instances communautaires européennes dont l’une des missions est de limiter les soutiens publics à l’économie au nom du respect de la libre concurrence. L’interventionnisme de l’Etat a ainsi décliné du fait de facteurs qui lui sont externes (*chapitre 1*).

D’un autre côté, dans l’ordre juridique interne, l’érosion lente des idées réfractaires à la décentralisation permet la reconnaissance d’un interventionnisme économique local. Conséquence de cette reconnaissance, des contrepoids locaux à l’autorité et au pouvoir de l’Etat s’affirment (*chapitre 2*).

CHAPITRE 1 –LE DECLIN DE L’ACTION TERRITORIALE DE L’ETAT PAR LES EFFETS CONJUGUES DE LA CRISE ECONOMIQUE ET DU LIBERALISME

Le sentiment de maîtrise globale de l’économie par l’Etat va s’émousser à partir des années soixante-dix. Deux raisons majeures expliquent une certaine résignation de l’Etat voire un renoncement de celui-ci à prétendre maîtriser la sphère économique. En premier lieu, face à la crise économique et aux mutations d’une économie de plus en plus internationalisée, l’action publique a été décrédibilisée du fait de l’incapacité des pouvoirs publics à apporter des réponses efficaces au déclin de l’emploi (*section 1*).

En parallèle, se nourrissant du contexte économique difficile, l’idéologie libérale d’origine anglo-saxonne a commencé à être diffusée dans les sociétés occidentales à partir de la critique du poids excessif de l’Etat dans l’économie. Elle prépare l’ouverture des économies nationales et contribue à l’essor du droit de la concurrence. Porté par la construction européenne, le libéralisme s’oppose à l’interventionnisme et perturbe l’action économique nationale¹ (*section 2*).

Section 1 – L’obsolescence des instruments d’intervention étatique face aux défis de la crise et des mutations économiques

Les économies capitalistes ont été affectées à partir des années soixante-dix par une crise économique qui mit fin à près de trente années de croissance régulière. Cette crise, elle-même d’une vingtaine d’années², fut singulière dans l’histoire économique si bien que l’on s’est posé la question de savoir s’il s’agissait bien d’une crise ou, au contraire, d’une nouvelle forme de croissance³. Alors que dans le passé les crises avaient en commun des signes distinctifs (chute des prix, recul de la production dans tous les secteurs, effondrement des investissements), pour la première fois, une crise économique devenait synonyme d’inflation forte⁴. Hormis dans l’industrie, la production ne chutait pas mais stagnait ou fléchissait légèrement⁵.

¹ GAUDEMAR, de, J.-P., Les deux défis majeurs de la politique d’aménagement du territoire aujourd’hui : la crise et l’Europe, *R.E.R.U.*, 1989, n°1, pp. 71-96.

² On considère ici la crise achevée. Mais cette question mérite débat (un chômage important demeure).

³ ASSELAÏN, Jean-Charles, *Histoire économique de la France, du XVIII^e siècle à nos jours*, t.2, *op. cit.* p. 144 et ss.

⁴ En France, le rythme de hausse des prix passa de 6% par an dans les années 1970 à 15.2 % en 1974 pour osciller entre 10 et 12% à partir de 1975 puis se réduisit progressivement au cours des années 1980.

⁵ Il en va de même pour la consommation des ménages. Les économistes parlent de « stagflation » pour conceptualiser la combinaison entre un faible niveau d’activité et la hausse inflationniste des prix. L’investissement progresse cependant, même lentement, réalisant d’importants gains de productivité.

Par contre, l'emploi a été très affecté (300 000 chômeurs de plus en un an en 1975, 2 millions de chômeurs dès 1981)⁶. La crise de l'emploi a lié celle de l'Etat-providence. Théorie pour les « temps troublés », depuis une vingtaine d'année, la théorie de la régulation en France tente d'analyser les changements structurels en période de récession ou de croissance moins rapide. La crise aurait eu une raison majeure qu'est l'épuisement du modèle d'industrialisation tayloriste dont le fordisme assurait la généralisation depuis la guerre. L'épuisement du mode de régulation fordiste s'est accompagné d'une crise de l'accumulation intensive dégagée par la croissance de l'emploi avec celle, continue, de la production⁷.

En étroite liaison avec la crise, la nature même de l'économie est entrée en mutation. La « crise-mutation »⁸ des années soixante-dix a profondément modifié les relations entre l'économie et les territoires. Ces derniers subissent l'effet de la concurrence internationale et de la mobilité des entreprises. Celles-ci sont moins attachées à l'économie régionale où auparavant, de forts liens étaient tissés entre les industries, la main d'œuvre et le marché local. Leurs choix spatiaux pèsent lourdement sur les territoires sans que les collectivités publiques en aient la maîtrise. Rapidement, la capacité régulatrice de l'action territoriale de l'Etat traditionnellement impulsée par le Plan de la Nation (§1), la politique d'aménagement du territoire (§2) et le budget de l'Etat (§3), s'est essoufflée à ne pouvoir s'appliquer dans un environnement de plus en plus contraint par le contexte économique. La crédibilité de l'intervention de l'Etat a été altérée.

§1 – L'érosion de la mystique du Plan de la Nation

Pour l'administration étatique de la planification, le Plan restait un instrument nécessaire afin d'« éviter les écueils de demain »⁹. Pourtant, dans la crise, son contenu matériel devenait de plus en plus indéfinissable (A) et sa force juridique s'estompait (B).

A – La crise économique a vidé le contenu matériel du Plan de la Nation

La planification française avait fondé ses bases sur la possibilité d'évaluer avec fiabilité les évolutions économiques et sociales. Dès lors que la prévision n'était plus possible à mettre en œuvre, l'ensemble des documents administratifs prospectifs devenaient obsolètes et inopérants.

⁶ 9 % de la population active en 1981. La raison tient à l'augmentation rapide de la productivité en contrepartie du fléchissement de la croissance de la production.

⁷ PETIT, Pascal, Emploi, chômage et politique économique, in BOYER, Robert, SAILLARD, Yves, *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, op. cit., pp. 254-262 ; BOYER, Robert, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte, 1986, 142 p. ; PETIT, Pascal, La fin des politiques de plein emploi, *Les Temps Modernes*, n°501, avril 1988, pp. 115-138.

⁸ Terme utilisé par BECKOUCHE, Pierre, SAVY, Michel, VELTZ, Pierre, Nouvelle économie, nouveaux territoires, *Lettre de la D.A.T.A.R.*, juin 1988, Supplément n°3.

⁹ QUINET, Emile, TOUZERY, Lucien, *Le plan français. Mythe ou nécessité ?*, op. cit. p. 175.

Outre le fait que l'accroissement des charges de l'Etat pendant la crise économique paralysait l'exécution d'un certain nombre de programmes d'actions prioritaires du Plan, les vertus opérationnelles de la planification française (prévisibilité, rationalité) ne trouvaient plus à s'appliquer. Selon Pierre Bauchet : « C'est probablement dans l'instabilité des politiques de l'Etat depuis quelques années qu'il faut chercher la cause profonde de la remise en cause du Plan, qui, invoqué comme un mythe, n'a pas donné un contenu à la politique économique des pouvoirs publics »¹⁰. Il était en effet difficile de croire en la planification sans un avenir économique prévisible¹¹. Le caractère de plus en plus aléatoire de l'évolution économique a restreint le contenu décisionnel du Plan¹². L'Etat a progressivement mis l'accent sur les fonctions collectives que sont les équipements publics, données maîtrisables à l'inverse du secteur productif¹³.

Le Plan se transformait en simple catalogue d'intentions et n'était plus un instrument juridique adapté. Les premiers symptômes de la « panne de la prospective »¹⁴ remontent à 1975. Le bilan du VII^{ème} Plan (1976-1980) était déjà mitigé malgré une procédure d'élaboration repensée, plus concertée et réajustée en cours d'exercice afin de bien montrer que le Plan n'était pas un « conte bleu »¹⁵. Mais, l'objectif trop optimiste de création avant 1980 de près de 180 000 emplois supplémentaires dans l'industrie, n'a pas été atteint¹⁶.

Malgré la réforme opérée par la loi du 29 juillet 1982¹⁷, la planification nationale va péricliter formellement à partir du X^{ème} Plan¹⁸. Le plan en lequel les pouvoirs publics s'en étaient

¹⁰ BAUCHET, Pierre, *Le plan dans l'économie française*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Economica, 1986, p. 46.

¹¹ MARMOT, Jean, Le X^{ème} Plan, *Rev. adm.*, 1988, pp. 486-488 ; également sur ce nouveau contexte RAINOUX, Roland, *Quel devenir pour la planification française ?*, Paris, dir. des J.O., Avis adopté par le Conseil économique et social, 27 octobre 1995, 1996, pagination multiple ; DE GAULLE, Jean, *L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française*, Rapport au Premier ministre, La documentation Française, année 1994, 109 p.

¹² MENIER, Jacques, Planification et réforme administrative en France, *Rev. adm.*, 1976, pp. 475-483.

¹³ La planification des fonctions collectives apparaît dès le II^{ème} Plan mais se généralisera avec les VI et VI^{ème} Plan.

¹⁴ MAMOU, Yves, Gouverner c'est aussi prévoir, *Le Monde Economie*, Mardi 17 février 1998, pp. I-II.

¹⁵ Le passage du VII^{ème} Plan au VIII^{ème} Plan fut réalisé selon une technique renouvelée, dans un climat beaucoup moins acquis aux vertus prospectives du Plan. L'idée d'un contenu « ne varietur » fixé à l'avance n'emportait plus l'adhésion même si la technocratie française du Plan continuait d'avoir foi en la planification globale. Malgré une dose accrue de réalisme dans l'élaboration, le décalage avec la réalité économique fut important. Sur ce point voir : THOUROUDE, Jean-Jacques, Une nouvelle étape de la planification française. De l'adaptation du VII^{ème} Plan aux options du VIII^{ème} Plan, *Rev. adm.* 1979, pp. 363-375.

¹⁶ Le VII^{ème} Plan (1976-1980) fut révisé dix-huit mois après son entrée en vigueur car la fin de la crise y avait été annoncée et qu'en réalité, bien au contraire, elle s'amplifiait et gagnait en profondeur et en virulence (stagflation et chômage : FABRA, Paul, Faut-il supprimer le Plan ?, *Le Monde*, 8 juillet 1986.

¹⁷ Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, *J.O.* du 30 juillet 1982, p. 2411 (la loi apporte une juridicisation du Plan par deux lois et la traduction d'engagement de l'Etat dans des contrats Etat-régions).

¹⁸ Rappelons l'historique de la planification française. Le 1^{er} Plan fut le Plan Monnet adopté par le décret du 16 janvier 1947 (1947-1952 et prorogé jusqu'en 1953), puis vint le II^{ème} Plan (1954-1957 voté *a posteriori* par la loi du 23 mars 1956), le III^{ème} (1958-1961 fut interrompu par le Plan intérimaire de 1960-1962), le IV^{ème} (1962-1966), le V^{ème} fut le premier plan quinquennal alors qu'ils étaient auparavant quadriennaux (1966-1970 mais il fut bouleversé par les accords de Grenelle de 1968), le VI^{ème} (1971-1975 fut affecté par le choc pétrolier de 1973 et sera révisé et

remis, n'a pas été le remède suffisant aux problèmes économiques. C'est la méthode de direction autoritaire de l'économie par l'Etat qui se révélait inadaptée¹⁹. Dans les années de crise économique, on continuait d'appliquer les méthodes de l'économie dirigée alors que celle-ci était déjà en route vers un modèle concurrentiel et internationalisé.

L'administration a alors pris conscience de la fin du « cercle vertueux »²⁰ de l'économie. « La relative linéarité des relations entre urbanisation, croissance économique et emploi s'est rompue ; ceci implique un profond renouvellement des modes de pensée »²¹ explique Evelyne Perrin. L'instabilité de l'environnement économique a provoqué l' inanité du Plan²². De surcroît, mal évaluée dans les années soixante, la construction européenne représentait une contrainte grandissante et pouvait mettre en cause les orientations du Plan comme ce fut le cas sous le VI^{ème} Plan²³. Déjà en 1966, alors que l'Europe ne comptait que six Etats-membres, Pierre Bauchet remarquait que « la marge de manœuvre d'intervention publique est incontestablement réduite par un marché élargit. (...) Elle est conditionnée aussi par les politiques appliquées à l'étranger dont elle ne saurait trop s'éloigner sans dommage »²⁴. Ce n'est que lorsque les modes de pensées ont été renouvelés et fort des enseignements de la crise, que la planification a pu s'opérer sur des bases nouvelles et décentralisées.

B – La force juridique du Plan s'est estompée avec le déclin de l'influence étatique en économie

Le Plan puisait son originalité dans une forme juridique unique. N'étant pas impératif afin de ne pas donner aux agents économiques le sentiment d'être contraints, il produisait tout de

prolongé jusqu'à 1976), le VII^{ème} a été adopté en retard par la loi du 21 juillet 1976 (1976-1980), le VIII^{ème} fut approuvé par la loi du 19 janv. 1979 (1981-1985 mais suite aux élections de 1981 il fut stoppé et remplacé par le Plan intérimaire 1982-1983 de la loi du 7 janv. 1982), le IX^{ème} fut régit par la loi du 29 juill. 1982 et approuvé par les lois du 13 juill. 1983 et 24 déc. 1983 (1984-1988), le X^{ème} a été adopté par la loi du 10 juill. 1989 pour quatre années (1989-1992), le XI^{ème} Plan (qui aurait dû être 1994-1998) n'a reçu aucune application législative bien qu'il aurait dû être approuvé en 1993 (circulaire du Premier ministre du 31 mars 1992 relative à la préparation du XI^{ème} Plan).

¹⁹ Dans le rapport de la commission de réforme de la planification de 1982, ces explications du déclin furent reconnues : émergence du conception libérale du développement économique laissant au marché une place d'arbitre pour la construction de l'avenir, introduction de critères de rentabilité ce qui est antinomique avec la conception planifiée de la prévision hors marché ; la concentration excessive des moyens de production et la centralisation des pouvoirs de décision, rigidité du plan et difficile adaptation aux mutations économiques. GOUX, Christian, GREFFE, Xavier, Rapport au ministre d'Etat, ministre du plan et de l'aménagement du territoire, *Commission de réforme de la planification*, Paris, La documentation Française, 1982, 157 p. (sur ce point pp. 23-25).

²⁰ PERRIN, Evelyne, Ville et emploi, à la recherche d'un nouveau cercle vertueux, in Ville, emploi, chômage, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 76, 1997, pp. 109-119.

²¹ Voir les enseignements du cycle de débats « villes, territoires, emploi » rapportés par PERRIN, Evelyne, *Les Chroniques du Plan Urbain*, juin 1997, pp. 2-4. Citation p. 2.

²² DELVOLLE, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit. p. 336. L'auteur cite des extraits d'un Avis du Conseil économique et social des 10-11 mars 1987 ; ROUSSO, Henry, ANDRIEU, Claire, dir., *La planification en crises (1965-1985)*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, éd. C.N.R.S., 1987, 230 p.

²³ J.C., Note à propos du VI^{ème} Plan, *Rev. adm.*, 1968, pp. 521-523.

²⁴ BAUCHET, Pierre, *La planification française, du I au VI^{ème} Plan*, Seuil, 1966, 383 p. (spéc. p. 311).

même des effets d'entraînement sur l'économie. Incitatif, il était également contraignant. La force du Plan n'était en fait que le reflet de l'interventionnisme de l'Etat. Lorsque la puissance publique était en mesure d'imposer ses choix à la société, les orientations du Plan se répercutaient dans l'économie. Culturellement intégrée à la société par la fonction publique en particulier, l'influence de l'Etat permettait de faire en sorte que le Plan soit plus qu'un simple document indicatif, c'est à dire un document doté d'un caractère impératif.

Mais, hors du contexte de l'économie dirigée, le Plan n'avait plus de valeur normative. Le carcan de l'Etat sur la société intimait aux activités économiques des orientations implicites. Avec le déclin de l'interventionnisme de l'Etat, le Plan devint un document de type étude sociologique et économique de la société française et « il fallut se rendre à l'évidence, la planification reste un exercice de nature intellectuelle et non normative, il s'agit d'un service public de prévision économique, puis sociale et même culturelle »²⁵. Sans une forte emprise de l'Etat sur la société économique, le Plan n'était plus qu'une coquille vide.

Le recul de l'influence du Plan a entraîné la banalisation de la structure chargée de son élaboration. Le Commissariat général du Plan a perdu son caractère de coordination et d'arbitrage. La crise a provoqué un phénomène de repli des administrations et leur cloisonnement ne facilita pas la mission et le pouvoir interministériel du Commissariat. Il était par ailleurs difficile d'imposer la coordination en l'absence de discours politique fort. De surcroît, en 1974, la création du conseil supérieur de planification avait déjà accéléré l'effacement du Commissariat au sein l'administration de l'Etat²⁶. Enfin, le gouvernement de Jacques Chirac en 1986 prépara les voies d'une « déplanification »²⁷ progressive, puisque le Commissariat du Plan a été rattaché au ministre de la fonction publique dans l'intention à l'époque de le transformer en un commissariat à la stratégie. Aujourd'hui, malgré le déclin de la planification globale, le Commissariat général du Plan conserve encore un rôle important mais c'est en tant qu'organisme d'études au profit de planifications sectorielles ou pour le traitement d'informations économiques²⁸.

²⁵ MESCHERIAKOFF, Alain-Serge, La planification française entre centralisation et décentralisation, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 999-1008.

²⁶ BAUCHET, Pierre, *Le plan dans l'économie française*, op. cit., p. 27.

²⁷ LAJUGIE, Joseph, Un tiers de siècle d'aménagement volontariste du territoire, *R.E.R.U.*, 1989, n°1, pp. 11-40, voir spéc. pp. 24-26 à propos de la planification.

²⁸ Depuis le déclin du Plan de la Nation, le Commissariat a reporté ses actions sur la planification régionale ou sectorielle et également sur un certain nombres d'actions émanant d'organismes qui lui sont rattachés : le Centre d'études prospectives et d'information internationales (C.E.P.I.I.), le Centre de recherches et de documentation sur la consommation (C.R.E.D.O.C.), le Centre d'études prospectives d'économie et mathématiques appliquées à la planification (C.R.E.P.E.M.A.P.), le Bureau d'informations et de prévisions économiques (B.I.P.E.), le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (C.S.E.R.C.).

Le Plan de la Nation étant tombé en désuétude, le conseil de direction du F.D.E.S. perdit de sa raison d'être. Il fut remplacé en 1996 par le comité des investissements à caractère économique et social (C.I.C.E.S.) qui est devenu l'organe, à l'action plus modeste, de contrôle des grands investissements publics²⁹. Le C.I.C.E.S. ne lie plus ses décisions aux objectifs de la planification. Il concentre ces actions sur les programmes d'investissement du secteur public. De même, les contrats les plus récents passés entre l'Etat et les entreprises restant du secteur public ont pris l'appellation de « contrats d'entreprise et contrats d'objectifs » et non plus « contrats de plan ». Ils s'inscrivent dans une logique de concurrence internationale et pour certains, de privatisation. Ils sont déconnectés de la planification nationale dont ils étaient à l'origine, liés.

§2 – L'aménagement du territoire : du volontarisme au renoncement politique

L'aménagement du territoire tel que conçu après guerre nécessitait, pour porter ses fruits, un contexte économique stable et maîtrisé par l'Etat. La difficulté pour l'Etat à contrebalancer efficacement les effets de la crise, a provoqué une attitude de renoncement de la part des pouvoirs publics. Les méthodes traditionnelles en lesquelles l'Etat fondait ses certitudes interventionnistes vont trouver leurs limites face aux mutations économiques (A). L'objectif premier de l'aménagement du territoire, à savoir la déconcentration de la région parisienne, va être impossible à poursuivre (B).

A – L'inadaptation de la politique d'aménagement du territoire face aux mutations économiques

On peut, avec le recul d'aujourd'hui, nettement visualiser les impacts de la crise sur la politique d'aménagement du territoire telle que conçue après guerre. L'implosion des logiques de cette politique est évidente tant les difficultés rencontrées pour traiter globalement le territoire national et assurer la solidarité territoriale furent nombreuses (1) et l'anticipation des mutations économiques, insuffisante (2).

1 – L'impossibilité d'assurer un traitement global du territoire

La vision jacobine de l'aménagement du territoire a permis un traitement homogène du territoire national pendant une trentaine d'années. Là encore, le contexte économique est venu

²⁹ Le décret n°96-1022 du 27 novembre 1996 portant création du Comité des investissements à caractère économique et social (J.O. du 29 novembre 1996, p. 17336) a abrogé le décret de 1955 créant le F.D.E.S. Le nouveau comité se réunit deux fois l'an et regroupe le ministre de l'économie, qui en est le président, les ministres de l'aménagement du territoire, du budget, de l'environnement, de l'équipement, de l'industrie et de l'énergie, de la poste et des télécommunications, du Plan, des transports et tout autre ministre pour les affaires relevant de ses attributions. Rattaché à la direction du Trésor, il se prononce sur les programmes d'investissement des entreprises publiques, des organismes concessionnaires ayant d'importants programmes d'investissement, le rythme des travaux, les modes de financement. Toutes les phrases des textes portant mention « conseil de direction du F.D.E.S. », sont remplacées par « Comité des investissements à caractère économique et social ».

enrayer la logique rationaliste de l'administration économique française. Un aménagement du territoire subi s'est substitué à un aménagement volontaire³⁰. Avec la crise, la carte française des besoins économiques s'est compliquée car les espaces géographiques et les secteurs d'activités en difficulté augmentaient. Les accès à l'emploi, à la formation, à l'insertion, à la culture, à la santé, plus généralement aux services publics, n'ont plus été également assurés sur l'ensemble du territoire³¹. En outre, de profondes inégalités de richesses se sont creusées d'un point à l'autre du territoire. La politique d'aménagement du territoire s'est transformée en politique de sauvegarde de l'emploi ce qui nécessitait un saupoudrage des aides économiques de l'Etat sur le territoire³². Partant, sans sélectivité, la relance du traitement global du pays répondant à une logique de guichet ou d'ayant droit, était peu efficace et extrêmement coûteuse. Ce fut le début de « l'agonie » de l'aménagement du territoire³³.

La crise a altéré aussi les résultats des actions de localisation des entreprises. Hors d'état de tenir leurs engagements de création d'emploi, les entreprises contribuaient à réduire l'impact des aides économiques. La mobilité croissante des entreprises a réduit leur durée de localisation sur un territoire et l'intérêt d'y consacrer d'importants crédits sur fonds publics. La D.A.T.A.R. s'est essoufflée devant la multiplication des foyers d'incendie à éteindre³⁴. Sous la pression sociale, l'aménagement du territoire devint défensif par de très nombreuses interventions en faveur d'entreprises en déclin structurel. En outre, les restrictions budgétaires n'épargnaient pas la Délégation. Le financement de l'aménagement du territoire en fut affecté. La capacité mythique de l'aménagement du territoire à couvrir le territoire national de façon égalitaire ne pouvait s'exercer. Aussi, avec les mêmes causes que le Plan de la Nation, l'intérêt de la planification en aménagement du territoire, tout comme celui de la planification en urbanisme d'ailleurs³⁵, vont être limités par la crise.

³⁰ MADIOT, Yves, L'aménagement du territoire (1975-1990) : une analyse d'un naufrage, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°33, sept. 1991, pp. 31-41.

³¹ PUGEAULT, Serge, Principe d'égalité et aménagement du territoire, in NEMERY, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 133-142.

³² Préférant agir globalement et non pas en privilégiant certaines zones le choix du Gouvernement ouvrait la voie au saupoudrage des actions : cf. LECANUET, Jean, La nouvelle donne de l'aménagement du territoire, *Le Monde*, 27-28 février 1977, p. 1 et 20.

³³ GUIBOURDENCHE, Henri (dir.), *Agonie ou relance de l'aménagement du territoire. A propos de la conférence de Vichy* déc. 1978, Grenoble, PUG, I.E.P. de Grenoble, Cahier V de l'aménagement du territoire, coll. Annuaire de l'aménagement du territoire, 1979, 213 p.

³⁴ Voir GUICHARD, Olivier, *Propositions pour l'aménagement du territoire*, rapport au ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire, des transports, commission de réflexion, auteurs secondaires, HUCHET-COPINGER, Nathalie, MORET, Philippe, Paris, La documentation Française, coll. des rapports officiels, novembre 1986, 61 p. remis le 18 novembre 1986, résumé in *La Lettre de la D.A.T.A.R.*, spécial n°103, janvier 1987, pp. 1-6 ; également LAJUGIE, Joseph, Un tiers de siècle d'aménagement volontariste du territoire, *art. cit.*

³⁵ Les instruments de planification urbaine (schéma directeurs) ont été élaborés en plein âge d'or de la planification nationale dans les années soixante en s'appuyant sur la période des « trente glorieuses ». Or, le temps de la parution

Aussi, à l'heure du bilan, l'intervention de l'Etat pendant trente années de croissance n'apparaît pas aussi efficace que le discours de l'administration ne le laissait supposer. La crise a invalidé les analyses de la D.A.T.A.R. Certes, de 1950 à 1975, on estime que la croissance de la concentration parisienne a été ralentie de près de 2 millions d'habitants au profit de la province³⁶. Mais, cet effort n'a pas réellement permis de rapprocher que les écarts de niveaux de vie entre les régions françaises et Paris. Le produit intérieur brut par habitants de la région de l'Ile-de-France a augmenté plus vite que la moyenne française³⁷. Paris comptait encore au début des années 1990, 77% des emplois directionnels du secteur tertiaire, 83,5% des sièges sociaux des deux cents plus grandes entreprises françaises, 90% des sièges sociaux des organismes bancaires³⁸. A l'évidence, malgré trente années d'aménagement volontariste, les déséquilibres qui avaient été à l'origine de la mise en place de la politique d'aménagement du territoire, subsistent.

Conséquence de la fragmentation du territoire, les inégalités croissent non seulement entre l'Ile-de-France et la province, mais aussi entre une somme de régions favorisées et une somme de régions défavorisées³⁹. La mise en place d'une politique d'aménagement du territoire s'est révélée périlleuse dans ces conditions et a procédé de la navigation à vue entre le choix du développement pour certains territoires et celui de la solidarité pour d'autres. Ensuite, l'utilité même de la D.A.T.A.R. a été contestée. « L'impact de la décentralisation s'ajoutant à celui de la crise, on peut penser qu'il est devenu inutile de conserver un instrument national pour agir sur le développement régional »⁴⁰. Le rôle phare de la Délégation va aussi s'estomper avec l'affermissement du pouvoir concurrent des préfets de région. En 1985, la D.A.T.A.R. fut restructurée pour éviter sa disparition mais elle perdit inévitablement une partie de son autorité⁴¹.

2 – L'insuffisante adaptation des instruments aux mutations économiques

La conception globale et autocentrée de l'aménagement du territoire s'est trouvée en décalage par rapport à la réalité d'une économie déterritorialisée au sein de laquelle la France n'est qu'un espace économique parmi d'autres. Mal sensibilisée dans les années quatre-vingts au

des décrets d'application de la loi foncière du 30 décembre 1967, la crise économique s'était installée. Basés sur une perspective de croissance, les premiers schémas directeurs à peine élaborés, ont été vidés de leur sens dès 1973.

³⁶ LACAZE, Jean-Paul, *Introduction à la planification urbaine*, op. cit. p. 287.

³⁷ Le différentiel Paris/province s'est accentué. En 1969, si l'on considère que la moyenne du P.I.B/habitants en France est de 100, celui de la région parisienne était de 131. En 1984, pour une moyenne à 100, il est de 144. cf. DREVET, J.-F., *La France et l'Europe des régions*, Syros-Alternatives, Paris, 1992, p. 208.

³⁸ *Ibidem* p. 137.

³⁹ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, 1999, pp. 80-91, spéc. p. 85.

⁴⁰ DREVET, J.-F., *Aménagement du territoire*, op. cit. p. 58.

⁴¹ MADIOT, Yves, L'aménagement du territoire (1975-1990) : une analyse d'un naufrage, *art. cit.* p. 32-33.

défi de l'internationalisation, l'administration de l'aménagement du territoire a échoué dans l'accompagnement de projets d'implantations d'entreprises étrangères⁴². D'où la nécessité de mieux construire les politiques publiques de localisation des entreprises. La globalisation n'est pas, d'après Pierre Veltz, « l'unification des marchés, des produits, la neutralisation ou l'effacement des territoires. Elle signifie une approche globale, interdépendante, des marchés, et une gestion globale des multiples différenciations territoriales »⁴³. L'implantation d'entreprises n'est plus une simple affaire de primes. Il faut proposer aux entreprises un environnement global adapté⁴⁴, « cohérent avec le niveau d'organisation élevé qui est exigé au sein des firmes elles-mêmes »⁴⁵. Et l'Etat seul, n'est plus à même de répondre à ces nouvelles exigences économiques.

Egalement, les métiers ont évolué du secteur industriel de masse à une société de services. La part du secteur tertiaire marchand ou non marchand a cru fortement dans l'économie⁴⁶. Décalés par rapports aux mutations, les travaux en vue d'élaborer un schéma national d'aménagement du territoire pour l'ensemble du territoire français débouchèrent en 1971 sur un document intitulé « Image de la France ou scénario de l'inacceptable »⁴⁷. Ce document, rapidement obsolète, n'avait pas prévu l'ampleur de la crise et avait indiqué que l'industrie conserverait son rôle central dans l'économie. Or, c'était déjà le passage d'une économie de production de masse à une économie caractérisée par la variété, les tâches d'intermédiation, les processus de différenciation et d'intégration⁴⁸. « Traditionnellement, le territoire des firmes résultait surtout des possibilités d'accès aux ressources immobiles ou peu mobiles (matières premières, main d'œuvre), et les organisations s'adaptaient à des schémas de localisation dictés par des optimisations « locales » successives, au cours de lentes stratifications historiques.

⁴² Une étude de la D.A.T.A.R. entre 1986 et 1988 a montré que sur 11 projets non réalisés d'implantation d'entreprises étrangères (américaines et japonaises) en France, 7 le furent à cause de l'insuffisance des aides financières françaises. Ainsi, 2000 emplois avaient été créés en Belgique, Pays-Bas et au Royaume Uni. Cf. rapport BALLIGAND, *J.O. doc. A.N.*, oct. 1988, n°284, annexe 19, p. 30.

⁴³ VELTZ, Pierre, Exposé introductif : les nouveaux espaces de l'entreprise, Journée INUDEL, *Activités industrielles et milieu urbain*, Saint Chamond, 4 novembre 1993, repris en publication dans l'article, Logiques d'entreprise et territoires : les nouvelles règles du jeu in SAVY, Michel, VELTZ, Pierre (dir.), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, D.A.T.A.R., Ed. de l'Aube, 1993, p. 51.

⁴⁴ C'est ce qui ressort d'un étude de Démoscopie sur les critères de localisation des entreprises, *Le Monde*, dim. 5 – lun. 6 avril 1992, p. 12. Egalement, CALAME, Pierre, *Un territoire pour l'homme*, Ed. de L'Aube, 1994, pp. 13-20.

⁴⁵ VELTZ, Pierre, Logiques d'entreprise et territoires ..., *Ibidem* p. 65. Les entreprises recherchent autant un environnement économique (sous-traitance, formation de la main d'œuvre, réseaux et équipements publics) qu'un environnement institutionnel (chambres consulaires, appui des collectivités publiques) de qualité.

⁴⁶ Sur la question des services : LEO, Pierre-Yves, PHILIPPE, Jean, Tertiariation des métropoles et centralité, *R.E.R.U.*, 1998, I, pp. 63-84 ; LEO, P.-Y., PHILIPPE, J., Tertiariation et métropolisation, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 76, 1997, p. 121 ; VERFAILLIE, Maryse, La tertiariation, *Cahiers français*, n°255, 1992, pp. 80-89 ; ROUQUETTE, Céline, L'essor des services depuis les années 60, *Problèmes économiques*, n°2.507, du 12 février 1997, pp. 1-5.

⁴⁷ *Travaux et Recherches de Prospective*, n°20, 1971.

⁴⁸ SAVY, Michel, VELTZ, Pierre, Aménager le territoire dans un monde ouvert, in *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, op. cit. p. 183.

Aujourd'hui, les héritages territoriaux continuent de peser un grand poids. Mais, de plus en plus, les choix de stratégie et d'architecture organisationnelle commandent le jeu global des localisations »⁴⁹.

De surcroît, un mouvement général d'émiettement des entreprises se réalise. En 1975, les entreprises de plus de deux cents salariés employaient plus de 50% de la population active contre moins de 30% aujourd'hui. Les entreprises de moins de cinquante salariés occupent la moitié des effectifs. Les très petites entreprises, de cinq à dix salariés, sont deux fois plus nombreuses et engendrent deux fois plus d'emplois qu'il y a vingt ans⁵⁰. Comme l'a montré Michel Marchesnay, la France s'est trouvée désarmée par la crise et l'apparition progressive du phénomène des « toutes petites entreprises » disposant d'un petit nombre de salariés et dans lesquelles les tâches et les fonctions sont faiblement différenciées. La politique industrielle avait consisté au contraire à créer des entreprises de forte « masse critique » et à tout faire pour procéder à des regroupements et des ententes pour faire émerger de grands groupes industriels. De 1965 à 1975, la politique industrielle française avait privilégié les grandes entreprises au détriment des petites structures qui ne pouvaient être que des entreprises filiales des grands groupes ou des unités condamnées au rôle de sous-traitantes⁵¹. De plus, les primes d'aménagement du territoire ont été longtemps attribuées en fonction du nombre d'emplois immédiatement créés ce qui désavantageait les petites unités. Ainsi, les dispositifs d'aides n'étaient pas vraiment adaptés aux petites entreprises, d'où un décalage entre la réalité économique et la politique de la D.A.T.A.R.

B – L'abandon du contrôle de la région parisienne : le dépassement du clivage Paris-province

La concurrence internationale que se livrent les grandes villes ne justifie plus le freinage des implantations d'activités économiques en région parisienne. Le territoire national n'est plus le seul référent de l'économie⁵² et le poids de Paris n'intéresse plus seulement le cadre hexagonal⁵³. Il est erroné de penser que la province se porterait d'autant mieux que l'expansion de la capitale serait fortement contrôlée. Au contraire, l'idée est, selon un représentant de l'Etat dans la région Ile-de-France, d'affirmer « que ce qui est bon pour Paris, l'est également pour la France »⁵⁴. L'Ile-de-France doit jouer un rôle « de moteur et d'aimant » pour renforcer le rayonnement de la

⁴⁹ VELTZ, Pierre, Logiques d'entreprise et territoires : les nouvelles règles du jeu, *op. cit.*, p. 48.

⁵⁰ HUMMEL, Dominique, in - *Finances locales et aménagement du territoire*, Les actes des débats de trois journées d'études régionales pour un colloque national, Crédit Local de France, DATAR, 1995, p. 194.

⁵¹ MARCHESNAY, Michel, La petite entreprise : enjeux locaux et jeux de pouvoirs, *Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, *op. cit.*, tome 2, pp. 461-471.

⁵² HEURTEUX, Cl., *Les entreprises et l'aménagement du territoire, le parisisme inutile*, Paris, P.U.F., 1994, 199 p.

⁵³ *Les Échos*, mercredi 12 mars 1997 p. 24.

⁵⁴ L'Etat veut aider l'Ile-de-France à « tenir son rang » international, *Le Monde*, 6 janvier 1999, p. 11. Propos du Préfet de région Jean-Pierre DUPORT, recueillis par JEROME, Béatrice, De CHENAY, Christophe.

France en Europe⁵⁵. En ce sens, la D.A.T.A.R. démarche désormais les grandes entreprises à l'étranger pour les accueillir en France et à Paris⁵⁶. De l'avis de parlementaires, il faut « laisser une certaine liberté à la région capitale pour organiser son aménagement interne » et il est nécessaire que « cette région puisse attirer mieux qu'aujourd'hui, les sièges européens des quartiers généraux des grands entreprises mondiales »⁵⁷. En plus, la dissuasion des activités économiques sur Paris n'entraîne pas mathématiquement leur implantation en province. Un certain nombre d'activités internationales choisissent une autre métropole européenne d'envergure comparable à Paris pour s'y implanter.

Reste que la région parisienne est toujours inscrite dans une sorte d'enclave juridique. Bien qu'inadaptée, la législation de l'agrément n'a pas été abrogée⁵⁸. Si cette législation dirigiste perdure c'est parce que l'Etat s'en sert différemment. Son but n'est plus de favoriser fortement la décentralisation industrielle mais de réguler l'immobilier d'entreprise au sein de la région parisienne. Elle poursuit davantage un objectif d'aménagement interne à la région parisienne que d'aménagement du territoire national. On assiste à une dénaturation des objectifs initiaux de cette réglementation. Les outils juridiques du contrôle des implantations en Ile-de-France sont inadaptés en dehors d'une politique globale d'aménagement du territoire. Ils sont désormais utilisés dans le sens d'une régulation interne à l'Ile-de-France et de ses villes nouvelles. Plus que l'intérêt d'un développement économique équilibré entre Paris et la province, c'est le sors économique de la région parisienne qui compte. Face aux puissants impératifs économiques, l'Etat montre ses limites et n'est plus assez influent pour imposer une législation volontariste. La décentralisation industrielle se réalise que lorsqu'elle n'est pas de nature à perturber la croissance parisienne. L'intérêt dissuasif de l'agrément est en définitive limité tant l'attractivité de Paris est forte⁵⁹. Seul « l'agrément-construction » permet encore de ventiler certaines activités en province.

⁵⁵ Propos de FLEURY, Jean, Paris s'enrichit-il sur le dos de la province ?, un débat contradictoire entre M. Jacques VOISARD du Comité de décentralisation et FLEURY, Jean, du Club Paris capitale économique, *La Croix*, du 13 février 1993 (propos recueillis par LE PRIOL, Pierre-Yves et LEMOINE, Patrick).

⁵⁶ MOREAU, Philippe, La D.A.T.A.R. vole au secours de la capitale et de l'Ile-de-France, *Les Echos*, merc. 12 mars 1997, p. 24 ; *Lettre de la D.A.T.A.R.* n°140, novembre 1992 à propos du réseau de prospection d'entreprises coordonné par la D.A.T.A.R. « Invest in France Network ».

⁵⁷ Débat rel. à la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire : *Rapport du Sénat n°133, 1994-1995, 10^{ème} législature*, p. 15.

⁵⁸ Suppression pourtant proposée par des parlementaires de l'Assemblée nationale dont Patrick OLLIER, qui proposa un amendement (rejeté) visant à supprimer l'article L. 510-1-III du *C. urb.* rendant l'agrément obligatoire en région Ile-de-France. Cf. *Rapport de l'Assemblée nationale*, n°1724, 1994-1995, 10^{ème} législature, p. 154. Cf. MM. F. BOROTRA, C. GOASGEN, *J.O.A.N.*, CR, 30 nov. 1994, p. 7963.

⁵⁹ LIET-VEAUX, Georges, Un anachronisme : l'agrément des installations professionnelles dans la région Ile-de-France, *D.*, 1992, n°1, chronique II, p. 10.

La législation de l'agrément a été plusieurs fois corrigée en fonction de l'état du marché immobilier de bureaux⁶⁰. Elle est tantôt permissive lorsqu'il y a pénurie de stock de bureaux et tantôt restrictive, dans le cas inverse, si l'état du marché a évolué vers une offre démesurée de locaux nécessitant un contrôle rigoureux des constructions. La réforme opérée par le décret 85-47 du 14 janvier 1985 illustre les changements d'objectifs de la législation⁶¹. La région parisienne manquant de locaux de bureaux, le régime de « l'agrément-construction » a bénéficié d'un certain nombre de dispenses pour favoriser leur construction tandis que le changement d'utilisation ou d'utilisateur restait contrôlé. Mais dès 1993, le nombre de locaux construits a été considérable⁶² alors que leur utilisation restait difficile faute d'agrément. Pour calmer ces turbulences immobilières, le C.I.A.T. de Troyes en mars 1993, prononça la suspension de « l'agrément-utilisateur » laquelle a été prorogée jusqu'en 1998⁶³.

De même, la redevance pour la construction de locaux n'a plus la même portée qu'à sa création en 1960. Depuis 1982, les locaux à usage industriel ont été soustraits du dispositif pour ne pas handicaper le développement industriel de la région parisienne. La redevance a surtout un impact interne à la région parisienne comme toutes les zones de la région parisienne n'y sont pas assujetties de façon identique⁶⁴. L'hétérogénéité du régime fiscal favorise les mutations internes à la région parisienne sans toujours favoriser la décentralisation en province. Mais, la manne financière dégagée chaque année par la redevance de même que la taxe annuelle sur les locaux de bureaux, commerciaux et de stockage en Ile-de-France, est loin d'être négligeable (plusieurs milliards de francs par an). Cette donnée explique aussi la survivance d'un régime au-delà des objectifs d'aménagement du territoire qui le soutenaient à son origine. Officiellement, la taxe et la redevance sont maintenues pour faire participer les activités économiques au financement des infrastructures nécessaires à la région parisienne dont profitent les entreprises dans le cadre de leur activité (transport notamment)⁶⁵.

⁶⁰ Pour étude comparative des cycles immobiliers et de la législation de l'agrément voir à nouveau GRANELLE, Jean-Jacques, L'agrément de locaux d'activité en Ile-de-France, *art. cit.*

⁶¹ Décret n°85-47 du 14 janvier 1985 (*La lettre de la D.A.T.A.R.*, janv. 1985, n°83), modifié depuis par celui n°90-17 du 3 janvier 1990 dans le sens d'une plus grande rigidité, l'état du marché ayant évolué (*La lettre de la D.A.T.A.R.*, octobre 1994, n°153, p. 3).

⁶² En 1994, l'on estimait la surface de bureaux vacants en région parisienne à 4 millions de m². Cf. Travaux parlementaires, 10^{ème} législature, *Rapport du Sénat n°35, 1994-1995, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, tome 2, p. 176.

⁶³ Le stock de bureaux vides à Paris étant encore élevé (5 millions de m² dans la couronne parisienne en 1994), la suspension a été prorogée pour la durée des contrats de plan Etat-régions, *Lettre de la DATAR*, oct. 1994, n° 153, p. 3. Cf. *J.O.A.N.*, CR, 30 nov. 1994, p. 7963.

⁶⁴ Pour connaître le détail des zones concernées, se reporter à l'article R. 520-12 du *C. urb.*

⁶⁵ Cf. la position du Gouvernement : *J.O. débats*, Sénat, 1998, p. 5007.

Le cas de la région parisienne reste toutefois ambigu car coincé entre l'impératif concurrentiel international et l'impératif de solidarité nationale. A présent, « s'il n'est nullement question de freiner le développement de la région Ile-de-France, il s'agit de faire en sorte qu'il ne se fasse pas au détriment du territoire »⁶⁶.

Au-delà de la dialectique centrale « Paris-province » en aménagement du territoire, on sait également que l'Etat n'a pu enrayer le déclin du monde rural suite à sa politique de rénovation engagée en 1967. Des mesures exceptionnelles de préservation des services ont continué d'être prises au début des années quatre-vingt-dix par le Gouvernement montrant ainsi qu'il avait sans doute surestimé dans les années soixante ses capacités à inverser seul le déclin démographique et économique du monde rural. Par exemple, le Premier ministre Edouard Balladur prit la décision en avril 1993 d'instaurer un moratoire de six mois suspendant la fermeture ou la réduction des services publics en milieu rural⁶⁷. Le volontarisme de l'Etat est, là encore, aseptisé. Les mesures en faveur du milieu rural se banalisent et le développement rural n'est plus perçu à la différence de la période d'économie dirigée, comme une lacune du développement du territoire alors qu'existe toujours « une loi des champs et une loi des villes »⁶⁸.

§3 – L'érosion de la flexibilité budgétaire

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, l'Etat a subi la crise car il ne pouvait plus réellement impulser l'économie avec une intensité capable de produire des résultats économiques significatifs. Le budget a été longtemps l'instrument privilégié de l'exécution du Plan et de l'aménagement du territoire. Avant le tournant des années quatre-vingts, l'Etat avait une maîtrise complète du pouvoir budgétaire à la fois sur les choix budgétaires nationaux et sur les choix budgétaires locaux par la tutelle administrative exercée sur les communes. Il lui a même souvent été reproché d'orienter les dépenses locales vers des charges indues⁶⁹.

La politique budgétaire suppose, pour être efficace, une adaptation aux besoins de la conjoncture. Or cette flexibilité est relativement limitée depuis les années soixante-dix⁷⁰. La crise

⁶⁶ Le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Charles PASQUA, *J.O.A.N.*, CR, 30 novembre 1994, p. 7963.

⁶⁷ Circulaire du 10 mai 1993 du Premier ministre n°3-866/SG. Ce moratoire s'appliquait à toutes les zones rurales en France et dans les D.O.M. et concernait tous les services publics de proximité de l'Etat (éducation nationale, justice etc.) et les entreprises publiques chargées d'une mission de service public (E.D.F.-G.D.F., La Poste, France-Télécom, S.N.C.F.). Les départements devaient élaborer pendant ce moratoire, un schéma d'organisation et d'amélioration des services en milieu rural. Ce moratoire a été prorogé jusqu'en novembre 1998.

⁶⁸ GROSRICHARD, François, La loi des champs et la loi des villes, *Le Monde*, 13 janv. 1999, p. 1 et 15.

⁶⁹ HERTZOG, Robert, Le pouvoir dépensier, *R.F.F.P.*, n°41, 1993, pp. 98-111.

⁷⁰ AUBERGER, Philippe, La flexibilité : mythe ou réalité ?, *R.F.F.P.*, n° consacré à la politique budgétaire, 1994, n°46, pp. 103-107.

économique a engendré une baisse des recettes fiscales consécutives à la baisse de la consommation des agents économiques. En parallèle, l'Etat était lié par des dépenses publiques incompressibles⁷¹. On est loin du temps de « l'Etat gendarme » où la dépense publique devait se limiter à l'entretien de la force publique et aux dépenses d'administration⁷². Certaines dépenses de l'Etat sont par ailleurs quasiment obligatoires, ce qui limite les capacités d'investissement de l'Etat. Parmi celles-ci demeurent, dans des proportions jusqu'à présent rarement en diminution, le traitement des fonctionnaires, les dépenses de fonctionnement des administrations, les dépenses de la défense nationale, les dotations aux collectivités locales⁷³, le financement du déficit des régimes d'assurance sociale. En outre, au plus fort de la crise, des fonds importants ont dû être mobilisés pour combler le déficit des entreprises publiques ou pour les recapitaliser. La compétence discrétionnaire de l'Etat est devenue une compétence liée et l'Etat, ainsi « ligoté » par l'usage des instruments financiers⁷⁴. Le Gouvernement n'avait plus de véritable liberté de décision. Dès lors, selon Robert Hertzog, « la machine lui échappe »⁷⁵.

Dans ce contexte budgétaire contraint, l'aménagement du territoire n'était plus une priorité. De 1986 à 1989, les crédits de paiement de la D.A.T.A.R. ont baissé de 40% et le budget de l'aménagement du territoire ne représentait en 1989 que 0.13% du budget total de l'Etat. Par exemple, les crédits affectés à la prime d'aménagement du territoire sont passés de 870 millions de francs en 1985 à 360 millions en 1989 et se maintiennent à ce niveau depuis⁷⁶. De surcroît, les autorisations de programme pluriannuelles tombaient en désuétude. Cette technique budgétaire d'accompagnement de la prévision et d'engagement de dépenses sur plusieurs exercices budgétaires, était très utilisée dans le cadre du financement des orientations du Plan de la Nation. Celui-ci étant abandonné, la technique perdit de son intérêt ce qui fut dommageable pour l'action

⁷¹ Cf. sur la nature et les temps forts de l'évolution des dépenses publiques (guerres, crises économiques, influence de Keynes) : DELORME, Robert, ANDRE, Christine, *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil, coll. Economie et société, 1983, 757 p.

⁷² Art. 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

⁷³ Ces dépenses (dotation générale d'équipement, dotation globale de fonctionnement, dotation de décentralisation) et les subventions aux collectivités locales sont des compensations de l'Etat en contrepartie des transferts de charge issues de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en 1983 ou des pertes de ressources résultant de la modification de l'assiette des impôts locaux. Depuis 1983, elles sont en diminution régulière mais représentent une masse budgétaire peu compressible. Sur ce point, COUPAYE, Pierre, JOSSE, Philippe, Les subventions aux collectivités locales, *R.F.F.P.*, 1988, n°23, p. 79-99.

⁷⁴ HERTZOG, Robert, Le pouvoir dépensier, *art. cit.*, p. 103.

⁷⁵ HERTZOG, Robert, *Ibidem*, p. 110.

⁷⁶ De même, les crédits du F.I.A.T. (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) passèrent de 862 millions en 1986 à 646 millions en 1989. En 1989, le total des crédits de l'aménagement du territoire (dépenses ordinaires et crédits de paiement) baissa de 14.7% par rapport à 1988. Sources chiffrées in MADIOT, Yves, L'effacement de la politique d'aménagement du territoire, *A.J.D.A.*, déc. 1989, pp. 730-736.

économique car on sait que la règle de l'annualité « place l'Etat dans la situation d'une entreprise qui déciderait d'options stratégiques sur la seule base de sa situation de trésorerie »⁷⁷.

Désormais, l'outil budgétaire n'est plus aussi décisif qu'auparavant et toute relance budgétaire a une portée aléatoire dans un contexte internationalisé. Par exemple, la relance opérée par le gouvernement de Pierre Mauroy en 1981 fut à l'origine d'une aggravation supplémentaire des déficits publics car elle a conduit en partie à favoriser les importations des pays étrangers et peu l'économie nationale⁷⁸.

La crise et les mutations économiques ont restreint les capacités de l'Etat à diriger l'économie et entraîné une désorganisation de l'administration économique. Les instruments juridiques symbolisant le dirigisme tels qu'ils ont été pratiqués pendant trente ans dans un cadre national clos, ne trouvent plus à s'appliquer. Dans un cadre ouvert, il n'est plus possible d'appliquer une solidarité sur l'ensemble du territoire ni des politiques publiques trop standardisées. C'est aussi dans ce cadre que s'exprime le libéralisme contre l'interventionnisme de l'Etat.

Section 2 – La limitation de l'interventionnisme par le libéralisme

Depuis la fin des années soixante-dix, le libéralisme s'impose d'abord comme courant de pensée puis comme modèle effectif de régulation de l'économie⁷⁹. Même en multipliant son assistance à l'économie, l'Etat n'est pas apparu capable d'enrayer sensiblement les effets de la crise économique. La doctrine libérale d'origine anglo-saxonne s'est alors élevée contre le « trop d'Etat » et contre les règles juridiques (en premier lieu celles du droit administratif) corrélatives de l'interventionnisme. Seules les règles de libre concurrence apparaissent alors salvatrices. A partir de la critique de l'étatisme, il s'avère que « nous sommes passés d'une forme de socialisme à une forme de capitalisme, que le marché a remplacé l'Etat comme principale force régulatrice de notre société »⁸⁰. Le modèle intégré et global de développement qui caractérisait la période

⁷⁷ MAMOU, Yves, Gouverner c'est aussi prévoir, *art. cit.* p. II.

⁷⁸ CABANNES, Michel, Quinze ans de politique économique, *Sciences Humaines*, Hors série, Sept.-oct. 1998, pp. 28-33.

⁷⁹ JOBERT, Bruno, (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe, idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques n°21, 1994, 328 p.

⁸⁰ TOURAINE, Alain, *Comment sortir du libéralisme ?*, Paris, Fayard, 1999, pp. 19-20.

des « Trente glorieuses » s'est épuisé et « a été renversé à partir des années soixante-dix, par un modèle opposé, accordant la priorité au marché »⁸¹.

A la crise d'efficacité du modèle d'intervention économique de l'Etat, se joint une crise idéologique sur la place de celui-ci dans l'économie et la société. Après avoir présenté les critiques faites à l'action publique étatique par la doctrine libérale (§1), il sera utile de montrer quelques exemples de la répercussion du libéralisme sur le droit de l'action économique territoriale (§2).

§ 1 – La dogmatique néolibérale contre l'intervention économique de l'Etat

La doctrine libérale de l'Etat ne conçoit l'Etat que dans un rôle minimum au sein du cadre prédominant des lois du marché (A). Le phénomène d'ouverture ou de mondialisation de l'économie et des marchés d'une part (B) et les tentatives de déréglementation de toute forme d'intervention étatique d'autre part (C), sont les manifestations les plus tangibles de l'influence de la théorie libérale sur la société. Elles se sont imposées dans les années quatre-vingts.

A – La conception réductrice de l'Etat dans les théories économiques néolibérales

Le néolibéralisme est le prolongement du courant libéral. Il adapte celui-ci au temps présent et lui en intègre les données politiques, économiques et administratives. Le libéralisme et le néolibéralisme se rejoignent autour d'un même modèle : « Libéral, ce modèle le reste en ce qu'il est, lui aussi, comme le modèle fondateur, à la recherche d'une démarcation entre la sphère des individus et celle de l'Etat, en ce qu'il est lui aussi soucieux de limiter l'intervention de l'Etat, et de préserver l'autonomie des individus »⁸². En s'appropriant excessivement la fonction de régulation, l'Etat aurait bloqué la réalisation du libre jeu du marché⁸³.

La critique du rôle de l'Etat s'accompagne aussi de la critique du droit réalisant ses interventions, le droit administratif. C'est surtout l'école de « l'analyse économique du droit »⁸⁴ qui a le plus marqué par sa critique, l'Etat interventionniste. L'analyse économique du droit⁸⁵ ne

⁸¹ TOURAINE, Alain, *Ibidem*, p. 20.

⁸² TIMSIT, Gérard, *Théorie de l'administration*, Paris, Economica, 1986, p. 97.

⁸³ « Le système politique apparaît lui même, du point de vue de la régulation, comme une source de problèmes et non plus, comme un moyen de les résoudre » : HABERMAS, Jürgen, *Le discours philosophique de la modernité, 12 conférences*, Ed. Gallimard 1988, p. 429.

⁸⁴ *Law & Economics* en anglais où s'y côtoient divers courants néo-libéraux dont le leader est HAYEK, Friedrich-A., *La route de la servitude*, *op. cit.*, ou encore, *Droit, législation et liberté*, *op. cit.* Egal., MANIN, Bernard, Friedrich-August Hayek et la question du libéralisme, *R.F.S.P.*, 1983, n°1/pp. 41-64 ; LEPAGE, Henri, Le libéralisme de Friedrich August Hayek, *Les Cahiers Français*, n°228 « Les libéralismes économiques », oct.-déc. 1986, pp. 35-41.

⁸⁵ Mais aussi l'analyse sociologique critique de la bureaucratie dont par ex., CROZIER Michel, *La société bloquée*, Paris, Le seuil, Coll. Points politique, 1971, 241 p.

conteste le droit que s'il exerce des effets néfastes sur le développement des échanges économiques. La règle de droit est constamment jugée par ces effets sur l'économie et si elle est antiéconomique, elle doit être supprimée⁸⁶. Ce droit minimaliste est dénommé « droit naturel économique » par Benoît Frydman et Guy Haarscher⁸⁷. Le marché est perçu comme l'état naturel d'organisation de la société où le droit ne sert qu'à conforter les principes du libre échange et, le cas échéant, corriger les dysfonctionnements du système en vue d'améliorer son caractère marchand. « L'ordre juridique dans son ensemble est placé sous la dépendance fonctionnelle du système économique »⁸⁸. Hayek est « attaché à l'économie, parce qu'elle repose sur la loi du marché et que la règle de droit n'est vraiment libératrice que si elle s'en inspire »⁸⁹. Le législateur ne doit pas intervenir dans l'économie et doit « avoir, en temps normal, aucun pouvoir de commandement, ne donner aucun ordre, quel qu'il soit »⁹⁰. L'Etat doit être indifférent aux affaires économiques. Dès lors, il est évident que toute forme de planification de l'économie par l'Etat n'a pas de place dans l'économie libérale puisque c'est un moyen de « tricher avec le marché »⁹¹. Les millions d'opérateurs privés doivent disposer d'un pouvoir de décision autonome.

Parmi d'autres théories, l'école du « Public Choice »⁹² réclame la réduction de la régulation publique de l'économie de même que celle du champ des services publics. Elle prône la prise en charge d'une grande partie des activités publiques par le marché et la société civile et leur paiement direct par le consommateur et non le contribuable. Comme l'exprime Anne Pernin : « L'objectif est de laisser libres les forces du marché, il ne peut y avoir de politique, notamment

⁸⁶ FRYDMAN, Benoît, Les nouveaux rapports entre droit et économie : trois hypothèses concurrentes, Actes du Colloque international « *Le droit et l'économie : quelles rencontres ?* », art. cit p. 3-5. Selon l'auteur : « A l'occasion du mouvement de dérégulation qui accompagne le phénomène et le discours de la mondialisation, la légitimité des règles de droit, spécialement étatiques et infraétatiques, se voit, de plus en plus souvent et de plus en plus ouvertement, mesurée à l'aune de ses performances économiques. En d'autres termes, des règles juridiques internes sont contestées, invalidées ou démantelées, au motif qu'elles exercent un effet jugé néfaste sur le développement des échanges transnationaux ». C'est ainsi que se développent des organismes comme l'Organisation Mondiale du Commerce, le Fond Monétaire International. Pour ces structures, le droit positif interne est subordonné aux lois du marché et ne s'impose que s'il ne va pas à l'encontre de l'ordre des choses, c'est à dire s'il n'est pas un obstacle réglementaire au commerce international. Voir également, KIRAT, Thierry, Economie et droit : De l'analyse économique du droit à de nouvelles alliances, *Revue économique*, vol. 49, n°4, Juillet 1998, pp. 1057-1087.

⁸⁷ FRYDMAN, B, HAARSCHER, G., *Philosophie du droit*, Paris, Dalloz, 1998, 138 p. Le marché, norme et valeur, est érigé en dogme. Il est censé conduire à l'équilibre général tout en admettant des règles de bon fonctionnement que sont la libre concurrence, le droit de propriété, l'autonomie de la volonté en matière contractuelle.

⁸⁸ FRYDMAN, Benoît, Les nouveaux rapports entre droit et économie, art. cit. p. 3.

⁸⁹ MALAURIE, Philippe, *Anthologie de la pensée juridique*, Ed. Cujas, 1996, 297 p. et spécialement pp. 269-271.

⁹⁰ HAYEK, F.-A., *Droit, législation et liberté*, vol. 3 : L'ordre politique d'un peuple libre, repris in MALAURIE, Ph., *Anthologie de la pensée juridique*, op. cit., p. 270.

⁹¹ MESCHERIAKOFF, A-S., La planification française entre centralisation et décentralisation, art. cit. p. 1000.

⁹² Autour d'auteurs comme : TULLOCK, Gordon, *Le marché politique, analyse économique des processus politiques*, Paris, 1978, Economica, 89 p. ; BUCHANAN, James, TOLLISON, Robert, eds., *Theory of public choice, political applications of economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972, 329 p.

industrielle, dirigiste, ni de politique en faveur de l'emploi qui s'opposerait à ces forces. (...) Admettre l'imperfection du marché n'implique pas une intervention de l'Etat, c'est le message de l'école du « Public choice » repris par la Commission européenne »⁹³.

B – Le concept de mondialisation de l'économie et des marchés

Le phénomène dit de « mondialisation » fait l'objet d'abondantes études⁹⁴. Contrairement aux apparences, le terme est d'une signification relativement complexe dans la mesure où la mondialisation est multiforme (culturelle, technologique, commerciale, idéologique etc.) et même juridique.⁹⁵ Le terme est très employé dans les médias sans nécessairement recevoir de sens précis. Il induit surtout un comportement d'ouverture : aujourd'hui, aucun acteur économique ou social ne peut se prévaloir d'une vision ou d'un raisonnement autocentré puisque les économies nationales sont de plus en plus interconnectées et concurrentielles. Pour l'idéologie libérale⁹⁶, le processus de mondialisation a pour finalité de réduire l'intervention des Etats dans les économies et laisser le fonctionnement autonome des marchés aux mains de mécanismes autorégulateurs. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, des signes précurseurs d'internationalisation des puissances étaient repérables⁹⁷. Réactualisée par les économistes de l'école de Chicago dès 1944 sous l'impulsion de Milton Friedman, la pensée libérale est entrée au milieu des années quatre-vingts dans l'une de ses plus fortes phases d'application. Ne souffrant plus d'aucune concurrence idéologique depuis l'effondrement des régimes communistes, le courant libéral gagne, petit à petit, toutes les économies.

⁹³ Ce sont là des principes chers à WALRAS, Léon, pour lequel « l'état d'équilibre, c'est l'état normal, en ce sens que c'est celui vers lequel les choses tendent d'elles-mêmes sous le régime de libre concurrence appliquée à la production comme à l'échange », in *Eléments d'économie pure*, Economica, 1988, p. 283 cité par PERNIN, Anne, Justifications économiques du contrôle communautaire des aides d'Etat, : l'application du modèle néo-classique, Actes du Colloque international « *Le droit et l'économie : quelles rencontres ?* », Lyon, Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme, 28 et 29 septembre 1998, 33 p. Voir aussi, la thèse de cet auteur : *Réglementation et organisation des règles de concurrence dans l'Union européenne*, Toulouse 1, 1994, microfilm.

⁹⁴ D'innombrables ouvrages et articles en témoignent dont : La mondialisation de l'économie : menace ou progrès ?, *Problèmes économiques* n° 2.415/2.416, 15-22 mars 1995 ; Scénarios de la mondialisation, *Manière de voir*, trimestriel, n° 32, novembre 1996, 98 p. ; Les Nouveaux Maîtres du Monde, *Manière de voir*, n° 28, novembre 1995, 100 p. ; MOREAU-DESFARGES, Philippe, *La mondialisation*, Paris, P.U.F., Que-sais-je ?, 1997, 126 p.

⁹⁵ La mondialisation produit des effets percolateurs sur le droit positif (harmonisation, unification, uniformisation des législations). Pour autant, toutes les législations n'en sont pas affectées dans des proportions identiques. La législation de droit public économique semble moins affectée par cette tendance que le droit pénal, le droit commercial, le droit international public ou privé, encore que le droit communautaire la pénètre de plus en plus (ex. contrôle des aides économiques). Voir : DELMAS-MARTY, Mireille, La mondialisation du droit : chances et risques, *D.*, n°5, 1999, chron. pp. 43-48.

⁹⁶ La mondialisation n'est pas nécessairement de nature libérale. Il est possible de l'imaginer socialiste ou communiste. Simplement, dans les faits c'est une mondialisation du capitalisme ou une mondialisation des idées et des concepts libéraux de marché qui est largement répandue.

⁹⁷ WACKERMANN, Gabriel, *De l'espace national à la mondialisation*, Ellipses, 1995, 192 p. L'auteur identifie au Congrès de Berlin en 1878 déroulé sous l'impulsion d'Otto Von Bismarck, les premières progressions dans les esprits de la notion de libre échange au sein des nations industrielles.

La mondialisation, souvent synonyme d'internationalisation ou de globalisation, est un processus d'étirement des territoires propices à l'économie de marché⁹⁸. C'est l'ouverture des économies les unes par rapport aux autres ou les unes dans les autres. Pour Anthony Giddens, « la globalisation peut être ainsi définie comme l'intensification des relations sociales planétaires, rapprochant à tel point des endroits éloignés que les événements locaux seront influencés par les faits survenants à des milliers de kilomètres et vice-versa »⁹⁹.

Vertueux, le modèle du marché et de la libre concurrence est transposé (voir imposé) à toute économie. Selon Armand Mattelard, la globalisation est un fait qui constitue un « prêt à porter idéologique » et en somme, une « liberté d'expression commerciale présentée comme un nouveau droit de l'homme » dans une société dotée d'une « communication-monde ou d'une économie-monde »¹⁰⁰. Toute notion économique nationale perd de son sens¹⁰¹. Selon Fabrice Hatem, depuis quarante ans, aucune crise, économique, monétaire, pétrolière ou même politique, n'a pu enrayer le « gonflement continu des flux internationaux, d'abord de biens, puis de services et de brevets, enfin de capitaux »¹⁰². Le droit de la concurrence, droit par excellence de la mondialisation, est de ce fait en voie de généralisation.

C – La déréglementation des formes étatiques d'intervention économique

L'enjeu de la déréglementation est la restauration des mécanismes du marché. Il s'agit de déposséder l'Etat de ses méthodes d'interventions (1). Aussi, la déréglementation a été l'occasion de réactiver la notion d'Etat de droit. L'Etat-providence s'opposerait par son juridisme et ses méthodes discrétionnaires d'intervention, au bon développement de l'Etat de droit (2).

1 – L'Etat dépossédé de ses méthodes d'intervention

⁹⁸ La globalisation est générale sauf au niveau des collectivités publiques dont la gestion reste très liée aux territoires. Le territoire national se recompose en des territoires : « la globalisation (peut être vue) comme un processus au travers duquel les activités économiques, mais aussi la vie culturelle, se déconnectent du territoire pour être structurées de plus en plus par des règles globales (et non plus nationales, régionales, locales (...)). En termes économiques, ceci signifie que tout ce qui est rentable ou potentiellement rentable se globalise et tout ce qui n'est pas rentable se localise ou se socialise, c'est à dire va être pris en charge par l'Etat ou le secteur public » : FINGER, M., ROSSIAUD, E., Service public et globalisation : dynamiques organisationnelles et processus d'apprentissage, in DECOUTERE, S., RUEGG, J., JOYE, D., (eds.), *Le management territorial*, Lausanne, PPUR, 1996, p. 109, repris dans l'article de JOYE, Dominique, LERESCHE, Jean-Philippe, *Gouvernance et nouveaux territoires d'action publique*, art. cit. spéc. p. 287.

⁹⁹ GIDDENS, Anthony, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994, coll. Théorie sociale contemporaine, p 70.

¹⁰⁰ MATTELARD, Armand, Les nouveaux scénarios de la communication mondiale, *Le Monde Diplomatique*, août 1995, p. 24 et 25.

¹⁰¹ MAURUS, Véronique, France, terre ouverte, *Le Monde*, supplém. *L'économie*, mardi 5 octobre 1993, p. 32.

¹⁰² HATEM, Fabrice, Industrie : le défi de la mondialisation, *Libération*, mercredi 2 oct. 1992, p. 5.

La mondialisation de l'économie a pour corollaire la déréglementation ou la désétatisation de la société. Il s'agit d'éliminer les freins pouvant perturber la libre concurrence. La puissance publique est seulement admise à intervenir en arbitre pour instaurer le libre jeu de la concurrence par des correctifs en cas de concurrence imparfaite, d'insuffisance de la demande, ou dans un but d'ordre public. L'objectif est la restauration de l'Etat minimal¹⁰³. C'est une tentative de dépossession des prérogatives de l'Etat¹⁰⁴. Pour Jacques Chevallier « la déréglementation en vient à intégrer toute mesure de diminution de l'Etat sur la vie sociale »¹⁰⁵. L'interventionnisme cristallise les critiques. L'excès de normes et le développement des activités publiques nuiraient à la productivité de l'économie¹⁰⁶. Dès lors, ne pas choisir la voie libérale, « c'est faire choix d'étatisme en risquant d'aggraver le déclin de notre économie »¹⁰⁷.

Pour autant, le terme « déréglementation » est équivoque. Il ne s'agit pas de la disparition des corps de règles mais du retrait du poids de l'Etat et de la densité de la réglementation étatique pour lui substituer le jeu des mécanismes du marché¹⁰⁸. C'est seulement un « allègement quantitatif du corpus de textes applicables à l'économie »¹⁰⁹. La déréglementation ne doit pas être confondue avec la dérégulation¹¹⁰. Ce n'est pas la dérégulation totale de l'économie mais le passage d'une régulation assurée par l'Etat à d'autres formes de régulation (par le libre le jeu du marché ou par des instances indépendantes de l'Etat). Paradoxalement, déréglementer n'exclut pas le maintien voire le renforcement d'une certaine forme de réglementation. La

¹⁰³ Pour la doctrine libérale la plus radicale, hier, l'Etat avait été libéral, il doit le devenir demain : voir par exemple : BOAZ, David, « Le XX^{ème} siècle n'a été qu'une parenthèse étatiste », propos recueillis par CAMEL, Laurence, *Le Monde*, mardi 25 janvier 2000, supplém. économie, p. III.

¹⁰⁴ PETRELLA, Riccardo, La dépossession de l'Etat, *Le Monde Diplomatique*, août 1999, p. 3.

¹⁰⁵ CHEVALLIER, Jacques, Les enjeux de la déréglementation, *R.D.P.*, n° 2/87 pp. 281-319. L'auteur précise la polysémie du terme « déréglementation » qui peut être synonyme de simplification, d'assouplissement, d'allègement des règlements, d'ouverture à la concurrence privée de secteurs monopolisés par l'Etat, de privatisation d'organismes publics, la disparition de privilèges de corporations publiques ou privées. Voir aussi, COLSON, Jean-Philippe, *Droit public économique*, op. cit., pp. 410-426.

¹⁰⁶ Les pratiques de l'administration seraient antisociales et le droit public est perçu comme antiéconomique ou a-économique. Les réglementations entraîneraient des coûts pour les entreprises, les aides de soutien aux activités en difficulté empêcheraient leur modernisation et les maintiendraient artificiellement en vie alors qu'en marché pur, elles auraient disparu. Cf. GIRAN, Jean-Pierre, (dir.), *La déréglementation, passeport pour une économie libérée*, Economica, 1985, 194 p. (spéc. p. 186).

¹⁰⁷ MADELIN, Alain, L'enjeu libéral, *Le Monde*, mercredi 23 avril 1997 p. 16. L'auteur se plaçait dans la perspective des élections législatives de juin 1997. D'ailleurs, c'est autour de l'opposition libéralisme/étatisme que la campagne électorale s'était déroulée.

¹⁰⁸ COHEN-TANUGI, Laurent, *Le droit sans l'Etat*, PUF, Quadrige, 1985, 206 p.

¹⁰⁹ HUBRECHT, Hubert-Gérald, *Droit public économique*, op. cit., p. 58.

¹¹⁰ La confusion provient du fait que la déréglementation en français est le synonyme du terme anglo-saxon « deregulation ». Si la déréglementation n'est pas la dérégulation au sens français du terme, les deux notions sont toutefois imprégnées de la même philosophie à l'encontre de l'Etat. La réglementation étatique est une régulation en soi. La dérégulation transfère la régulation de l'Etat et la confie à des organismes privés ou para-publics. La déréglementation n'est pas nécessairement une dérégulation et vice-versa. Cf. CHEVALLIER, Jacques, Les enjeux de la déréglementation, *art. cit.* p. 287-286.

déréglementation peut être assortie d'un mouvement compensatoire de « re-réglementation »¹¹¹. Le retrait d'une régulation par l'Etat entraîne souvent une réglementation accrue de la concurrence sur le marché. Elle conduit aussi au renforcement du contrôle juridictionnel des affaires économiques pour pallier, en aval, l'insuffisance de règles en amont du marché. La régulation se déplace au niveau du juge.

Le processus de déréglementation est apparu dans les années soixante-dix aux Etats-Unis¹¹² et s'est étendu à la plupart des pays occidentaux, via la Grande-Bretagne et le Japon. En France, le mouvement de déréglementation a été plus tardif qu'en d'autres pays occidentaux. Il y perdure une certaine légitimité dans l'intervention de l'Etat ce qui explique une pression moins forte à la déréglementation et une certaine appréhension du libéralisme. Le mouvement a débuté modestement au début des années quatre-vingts mais s'est amplifié à partir de 1986, à l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement libéral en France¹¹³. Les intentions de libéralisation de l'économie ont été visibles par les « respirations » du secteur public¹¹⁴ et l'abrogation par l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, de l'ordonnance du 30 juin 1945 instaurant le contrôle des prix et ses quelques 27.000 décrets d'application. A partir de 1993, la privatisation devient une intervention banalisée¹¹⁵ d'autant que certains « scandales financiers » ont alimenté l'idée selon laquelle l'Etat n'aurait plus de légitimité à intervenir dans les entreprises de droit privé¹¹⁶.

¹¹¹ CHEVALLIER, Jacques, Les enjeux de la déréglementation, *art. cit.* p. 285.

¹¹² LE CACHEUX, Jacques, La déréglementation aux Etats-Unis, *Les Cahiers Français*, n°228 « Les libéralismes économiques », oct. déc. 1986, pp. 51-53.

¹¹³ A noter que les vagues de déréglementation ne coïncident pas seulement avec les gouvernements libéraux (1986-1988/1993-1995/1995-1997) mais aussi avec des gouvernements socialistes. Quelques repères de la déréglementation en France : 1982, fin du monopole public de l'audiovisuel avec les autorisations d'émettre des radios privées et des télévisions privées, ordonnance du 1^{er} décembre 1986 de libération des prix et suppression du contrôle des changes, mars 1986 suppression de l'autorisation administrative de licenciement (loi du 3 juillet 1986 et loi du 30 décembre 1986) puis l'ordonnance du 11 août 1986 assouplit la législation sur les contrats à durée indéterminée et le travail temporaire etc. ; pour un inventaire de différents secteurs voir SELINSKY, V. L'ordonnance de 1986, *Le Quotidien Juridique*, 3 mars 1987, p. 8 ; BAZEX, Michel, La déréglementation, *A.J.D.A.*, 1986, pp. 635-642 ; BOUYSSOU, Fernand, La déréglementation, c'est pas l'Amérique, *Diagonal*, avril 1986, n°59, pp. 10-11 ; LEBAUBE, Alain, Les pouvoirs publics pris de vitesse par la déréglementation, *Le Monde, initiatives*, du 6 janvier 1999, p. VII ; COLSON, J.-P., *Droit public économique, op. cit.* pp. 128-140 et pp. 410-418.

¹¹⁴ Loi n°86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, la loi n°86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations (cas effectif de Paribas, Suez, Crédit commercial de France, Saint Gobain, C.G.E., TF1 etc.) et les décrets n°86-1140, 86-1141 du 24 et du 25 octobre 1986, décret n°91-332 du 4 avril 1991 relatif à l'ouverture minoritaire du capital d'entreprises publiques (*J.O* du 5 avril 1991, p. 4568) ; PENE, Didier, La privatisation en France, *A.J.D.A.*, mai 1987, pp. 291-302 ; RAPP, Lucien, Le service public français entre nationalisation et privatisation, *A.J.D.A.*, mai 1987, pp. 303-308.

¹¹⁵ En 1993, le secteur public représentait encore 2622 entreprises dont 107 directement contrôlées par l'Etat pour 1.2 millions d'employés. DURUPTY, Michel, La privatisation banalisée. Commentaire de la loi de privatisation du 19 juillet 1993, *A.J.D.A.*, oct. 1993, pp. 712-718 et Aspects récents de la respiration du service public, in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, pp. 97-110. Loi du 6 août 1986 modifiée par celle n°93-923 du 19 juillet 1993 sur les privatisations (*J.O* du 21 juillet 1993, cas effectif de B.N.P., Elf, UAP, Bull, Seita, Usinor-Sacilor, Renault, C.G.M., Péchiney, Rhône-Poulenc, C.F.N.R., Banque Layderner, Société Marseillaise de Crédit, B.F.C.E., S.F.P. etc.), décret n°93-1041 du 3 sept. 1993, décrets n°93-1296 et 93-1297 du 13 décembre 1993 (*J.O.* du 14 décembre 1993), décret du 18 novembre 1994 (*J.O.* du 19 nov. 1994). Loi du 8 août 1994 (ouverture du capital d'Air France),

2 – L'interventionnisme altérerait le bon fonctionnement de l'Etat de droit

Le concept d'Etat de droit a un soubassement libéral. Il existe à l'origine du concept, « une méfiance de principe vis-à-vis d'un Etat dont on cherche à encadrer et corseter la puissance pour ne pas qu'elle devienne oppressive »¹¹⁷. La Révolution française, tout d'abord, luttait contre l'absolutisme en imposant des droits de l'homme inaliénables puis l'épanouissement de l'Etat de droit « coïncidera avec l'avènement de l'Etat libéral qui entend contenir les interventions de l'Etat dans la vie sociale, au nom d'un primat accordé à l'individu et des bienfaits présumés de l'ordre naturel »¹¹⁸. Comme l'a montré Georges Burdeau, « tout le destin de l'Etat libéral est lié au processus d'incarnation de la liberté »¹¹⁹. L'Etat de droit évoque la primauté de l'individu dans l'organisation sociale et politique, la limitation du pouvoir par le droit et l'existence de règles qui s'imposent à tous y compris aux gouvernants¹²⁰. Il est intimement lié à l'idée de démocratie et de liberté¹²¹.

L'autorité administrative et les gouvernants n'agissent que conformément à certaines règles. Subordonnés à l'ordre juridique, ils s'abstiennent d'agir *contra legem* et surtout

loi du 26 juillet 1996 (ouverture du capital de France Télécom), en 1997-1999, GAN, Thomson, CIC, Crédit-Lyonnais, Aérospatiale etc.

¹¹⁶ L'Etat s'est parfois mis tout seul en difficulté face aux critiques en ne se montrant pas actionnaire exemplaire et en n'ayant pu empêcher les errements financiers de certaines de ses entreprises (Crédit Lyonnais). Voir DURUPTY, Michel, Faut-il réaménager le contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques ?, janv. *A.J.D.A.*, 1995, pp. 3-8

¹¹⁷ CHEVALLIER Jacques, *L'Etat de droit*, Montchrestien, coll. Clefs-politique, 3^{ème} éd., 1999, 160 p. voir spéc. p. 54 ; Le terme Etat de droit provient de la théorie du *Rechtsstaat* fondée en Allemagne dans la 2^{ème} moitié du XIX^{ème} siècle.

¹¹⁸ CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit*, *R.D.P.*, n°2/1988, p. 313-380 (spéc. p. 365).

¹¹⁹ BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, Tome VI, L'Etat libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée, vol. 1 : Les assises intellectuelles et sociales de l'Etat libéral, L.G.D.J., Paris, 1971, 2^{ème} éd., p. 73 et s.

¹²⁰ L'Etat de droit s'est construit en réaction à l'Etat légal. Avant l'Etat légal, l'Etat de police reflétait le privilège discrétionnaire de l'administration notamment monarchique. Dans l'Etat légal, l'administration n'agit que pour l'application et l'exécution de la loi expression de la volonté générale et libératrice sans qu'il y ait des règles qui s'imposent au législateur (suprématie du corps législatif). Enfin, dernier niveau de l'édifice, l'Etat constitutionnel permet l'amplification de l'Etat de droit : l'existence de règles constitutionnelles s'impose à tous même aux gouvernants (soumis autant aux lois qu'au pouvoir réglementaire). Les deux premiers niveaux ne considèrent pas le droit comme un fort outil de contrainte vis à vis des pouvoirs publics, le premier favorisant les gouvernants et l'administration, le second la souveraineté parlementaire. Voir : TROPER Michel, « Le concept d'Etat de droit », *Droits*, 1992, n°15, pp. 51-63 ; REDOR, Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Economica, 1992, 389 p. ; BOUTET Didier, *Vers l'Etat de droit : la théorie de l'Etat et du droit*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1991, 271 p. ; EMERI Claude, L'Etat de droit et les systèmes polyarchiques européens, *R.F.D.C.*, 1992, n°9, pp. 27-41 ; LEISNER, Walter, L'Etat de droit : une contradiction ?, *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1974, pp. 65-79, GOYARD-FABRE, Simone, L'Etat de droit : problématique et problèmes, *Cahiers de philosophie politique et juridique*, n°24, 1994, P.U. Caen, pp. 7-21 ; HAMON, Léo, L'Etat de droit et son essence, *R.F.D.C.*, 1990, p. 699-712.

¹²¹ JULIEN-LAFERRIERE, François, L'Etat de droit et les libertés, in *Pouvoir et liberté, Etudes offertes à Jacques MOURGEON* Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 153-176 ; GOYARD Claude, Etat de droit et démocratie, *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, pp. 299-314.

n'interviennent que *secundum legem*¹²². Cet idéal théorique, à vrai dire irréalisable, est un Etat sans pouvoir discrétionnaire, sans arbitraire ou inégalités. C'est devenu un label de qualité décerné aux Etats démocratiques. L'Etat de droit est une construction à réajuster sans cesse au contact de la réalité politique. Il dépend beaucoup de l'état du droit (positif) en vigueur¹²³. Ce mythe complexe « a acquis ainsi une force agissante en devenant un moteur de transformation politique »¹²⁴. C'est un moyen de canaliser l'usage du pouvoir. L'Etat de droit a imposé chez les gouvernants comme dans la société, le respect du droit. En retour, en bénéficiant de la caution du droit, il est un puissant vecteur de légitimation de l'autorité des gouvernants puisque ceux-ci, s'effaçant derrière le droit, « transfèrent sur leur personne les attributs éminents dont il est doté, en mettant leur pouvoir à l'abri de toute contestation »¹²⁵.

Selon la doctrine libérale, l'interventionnisme étatique s'oppose au bon fonctionnement et au développement de l'Etat de droit¹²⁶. En ne comportant pas d'arrière-plan économique, le projet de l'Etat de droit n'aurait jamais inclu celui de l'Etat-providence¹²⁷. Ce dernier, par ses excès d'interventions décide pour les individus et de ce fait, briderait la liberté individuelle¹²⁸. Avec l'interventionnisme, la production juridique est sans cesse légitimée par l'ingérence tentaculaire de l'Etat dans la société civile pour assurer la régulation économique, la prise en charge des besoins sociaux et la sécurité des individus. Or, la saturation de la réglementation risque d'entraîner la fin de l'Etat de droit¹²⁹. L'édifice de l'Etat dirigiste a eu des « faux airs » de l'ancien Etat de police fondé sur le bon plaisir du Prince, au sens défini en son temps par

¹²² « L'autorité administrative ne peut rien imposer qu'en vertu d'une loi », soit « ni aller à l'encontre des lois existantes, ni s'en écarter » : CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel*, Sirey, tome I, 1920, p. 489.

¹²³ RIVERO, Jean, Etat de droit, état du droit, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 610.

¹²⁴ CHEVALLIER, Jacques, Les doctrines de l'Etat de droit, *Les Cahiers Français*, n°288, oct. déc. 1998, pp. 3-8 (cit. p. 8). L'Etat de droit est un concept qui ne saurait être réduit à un agencement hiérarchisé de normes.

¹²⁵ CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit, op. cit.* p. 68. L'Etat de droit apparaît ainsi indissociable d'un mode de légitimation « légal-rationnel ».

¹²⁶ Si la doctrine libérale a vu dans l'Etat-providence une atteinte à l'Etat de droit, la réalité est sans doute plus complexe. Certains auteurs comme Pierre Rosanvallon, ont, au contraire, vu dans l'Etat-providence une continuation de l'Etat de droit ou un approfondissement de l'Etat protecteur classique (ROSANVALLON, Pierre, *La crise de l'Etat-providence, op. cit.* p. 21). L'Etat-providence en contribuant à l'amélioration du bien être des individus par l'intervention de l'Etat contribue d'une certaine manière à développer la liberté économique (notamment de consommer) des populations les moins favorisées ce qui n'est pas contradictoire avec l'Etat de droit. Comme l'Etat-providence, l'Etat de droit remplit des fonctions de prévisibilité mais sur des plans différents (prévisibilité du pouvoir contre prévisibilité des ressources économiques).

¹²⁷ KRIEGER, Blandine, *Les chemins de l'Etat*, Paris, éd. Calmann-Lévy, 1986, p. 260.

¹²⁸ L'emprise de l'Etat provoquerait un syndrome d'étouffement des entreprises, transformerait les individus en assistés ou en administrés passifs et inhiberait leur liberté individuelle en général mais leur liberté d'investissement ou leur liberté de création en particulier. « Lorsque les prélèvements obligatoires atteignent près de 50% du P.I.B. que 18 des 20 groupes industriels les plus puissants sont nationalisés, il se produit une sorte de rejet de l'intervention surtout si la conjoncture ne met pas en évidence les bienfaits de cette intervention » : BAUCHET, Pierre, *Le plan dans l'économie française, op. cit.*

¹²⁹ HENRY, Jean-Pierre, Vers la fin de l'Etat de droit ?, *R.D.P.*, 1977, pp. 1211-1235.

Raymond Carré de Malberg : « L'Etat de police est celui dans lequel l'autorité administrative peut, d'une façon discrétionnaire et avec une liberté de décision plus ou moins complète, appliquer aux citoyens toutes les mesures dont elle juge utile de prendre par elle-même l'initiative, en vue de faire face aux circonstances et d'atteindre à chaque moment les fins qu'elle se propose »¹³⁰. L'Etat-providence devenu un Etat administratif aurait dénaturé l'Etat de droit : « l'objectif de limitation de la puissance de l'Etat qui était au cœur du libéralisme traditionnel a fait place à la représentation d'un Etat investi de la mission de satisfaire les besoins de tous ordres des individus et des groupes ; et le jeu de croyances sur lequel s'appuyait la dogmatique juridique s'est progressivement émoussé » écrit Jacques Chevallier¹³¹.

Jusqu'à la crise de l'Etat-providence, la régulation des rapports sociaux et leur mode d'encadrement pouvaient se faire grâce à la confiance absolue des individus dans la règle de droit¹³². La normativité juridique formait le vecteur de la rationalité sociale¹³³. Avec la crise de l'action publique, le droit a perdu de son aura et l'action de l'Etat est soumise à l'épreuve du jugement. Il n'a plus bénéficié de la caution du droit. La norme juridique a été dévalorisée dans son caractère « intangible et sacré »¹³⁴. La fin du protectorat de l'Etat sur l'économie et la société, est alors apparue comme la condition nécessaire pour sortir le droit de la crise de confiance qu'il traversait¹³⁵. Cela explique la réaction libérale afin d'apurer l'Etat de ses ramifications trop interventionnistes¹³⁶. La déréglementation vise donc à réajuster l'Etat de droit en exaltant la liberté individuelle, la société civile et en allégeant le secteur public au détriment de la puissance de l'administration¹³⁷. Selon Fernand Bouyssou, elle concourt de ce fait à « la simple restauration des droits du citoyen »¹³⁸.

§2 – Les effets du libéralisme sur le droit public de l'action économique territoriale

Il n'est pas dans notre intention d'énumérer l'ensemble des effets des pressions libérales sur la règle de droit public. D'abord parce qu'ils ne sont pas tous connus ou identifiables et

¹³⁰ CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. 1 *op. cit.*, p. 488.

¹³¹ CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit*, *op. cit.* p. 98.

¹³² Ce qu'un auteur traduit par le fétichisme de la règle : LOSCHAK, Danièle, Le principe de légalité. Mythes et mystifications, *A.J.D.A.*, 1981, pp. 387-392.

¹³³ CHEVALLIER, Jacques, « *Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique* », actes d'un colloque tenu à Nice les 30 et 31 octobre 1996 sous l'égide du CREDECO « *Après la déréglementation, les nouvelles formes de régulation* ». publié à la *R.D.P.* n°3-1998, pp. 659-690.

¹³⁴ LOSCHAK, Danièle, Le principe de légalité, *art. cit.* p. 390.

¹³⁵ CHEVALLIER, Jacques Les enjeux de la déréglementation, *art. cit.* p. 291.

¹³⁶ LINOTTE, Didier, ROMI, Raphaël, MESTRE, Achille, *Services publics et droit public économique*, *op. cit.* n°683 à 712.

¹³⁷ MIAILLE, Michel, Le retour de l'Etat de droit. Le débat en France, in COLAS, Dominique, dir., *L'Etat de droit*, P.U.F., 1987, 215-251 (spéc. p. 216).

¹³⁸ BOUYSSOU, Fernand, La déréglementation, c'est pas l'Amérique, *art. cit.* p. 10.

ensuite parce qu'ils ne concernent pas nécessairement l'action économique territoriale¹³⁹. Le droit public économique subit diverses influences du libéralisme. Celles-ci sont, soit dérivées du « contexte libéral ambiant », soit en provenance directe du droit de la concurrence d'origine communautaire (A). L'un des exemples marquant toutefois le plus le rejet de l'interventionnisme étatique, reste le contrôle des aides d'Etat par la Commission européenne dans un but de police de la concurrence. Cet exemple sera traité à part (B). Enfin, le droit international de la concurrence se développe aussi par le biais de l'Organisation mondiale du commerce (C).

A – Nature de quelques influences du libéralisme sur le droit public économique

Tout d'abord, on peut voir dans l'apparition de techniques inspirées du droit privé dans la gestion du domaine public, l'impact du « contexte libéral ambiant » (1). Le droit de la concurrence d'origine communautaire a, quant à lui, un effet direct d'une part, sur les services et les entreprises publics (2) et d'autre part, sur les juges administratif et constitutionnel français (3).

1 – L'apparition de techniques inspirées du droit privé sur le domaine public

Le domaine public peut faire l'objet d'occupations par des personnes privées au moyen d'autorisations unilatérales, les permis de stationnement ou les permissions de voiries, ou de procédés conventionnels, les concessions domaniales. Traditionnellement, les occupations privatives sont régies par des principes exorbitants du droit commun de la propriété que sont l'autorisation, la précarité et la redevance. Le régime de la domanialité publique a longtemps interdit de conférer à l'occupant privé des droits réels en vertu des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens du domaine public¹⁴⁰. Avec le temps la gestion du domaine public s'est assouplie. « On est passé de l'activité de police à la police de la conservation, et de la police de la conservation à cette notion fondamentale ici de la meilleure utilisation du domaine, la gestion du domaine, la meilleure gestion possible »¹⁴¹ si bien que, avec prudence, une forme de rentabilité pénètre la gestion du domaine public puisque l'intérêt financier est un des éléments de sa gestion¹⁴². L'intérêt du domaine public rejoint celui de l'entreprise. La notion d'intérêt général économique permet de confondre encore plus le pouvoir de police avec le pouvoir de gestion du domaine public. Les occupations privatives du domaine public ont un intérêt économique

¹³⁹ Voir sur ce thème, *La déréglementation*, Actes du colloque, Paris, PUF, coll. Publications de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, n°14, Poitiers, 1986, 190 p.

¹⁴⁰ Voir GODFRIN, Philippe, *Droit administratif des biens*, 5^{ème} éd., Paris, Colin, coll. U-droit, 1997, p. 165 et 143 notamment ; CHAPUS, René, *Droit administratif général*, t. 2, Montchrestien, coll. Domat droit public, 11^{ème} éd., Paris, 1999, 775 p., LAVIALLE, Christian, *Droit administratif des biens*, P.U.F., Droit fondam., 1996, 395 p.

¹⁴¹ ISRAEL, Jean-Jacques, L'activité commerciale sur le domaine public, *C.J.E.G.*, 1991, Hors série, pp. 81-95.

¹⁴² C.E., 23 juin 1986, *Thomas, Rec.* p. 167.

grandissant bien que leur objet premier ne soit pas l'action économique territoriale ni la création d'emploi.

Depuis 1994, la tradition juridique française est ébranlée par l'intégration de droits réels dans les concessions du domaine public de l'Etat. « L'impossibilité de recourir au crédit-bail ou à la constitution d'hypothèques au profit d'un organisme prêteur est devenue avec la crise un véritable handicap pour les chambres de commerce et d'industrie et certains établissements publics, gestionnaires des ports fluviaux ou maritimes mais aussi d'aérodromes » explique Guy Arzul¹⁴³. La loi n°94-631 du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public¹⁴⁴ pallie ces difficultés dans le sillage d'une évolution déjà opérée à propos du bail emphytéotique sur le domaine des collectivités locales en 1988¹⁴⁵. La loi de 1994 est une évolution majeure permettant l'implantation de nouveaux entrepreneurs sur le domaine public de l'Etat.

Le souffle du droit des affaires approche le droit administratif au service de l'adaptation du domaine public aux exigences économiques¹⁴⁶. L'occupation et l'utilisation du domaine public par l'activité économique y sont désormais perçues comme normales. Toutefois, le domaine public naturel est exclu du champ d'application de la réforme afin de le protéger des exigences d'un fort développement économique¹⁴⁷. De plus, il semblerait que les autorisations d'occupation du domaine public soient constitutives de droits réels uniquement sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier, que celles-ci soient d'intérêt général ou privé, réalisées pour l'activité autorisée et non sur l'ensemble des bâtiments ou biens du domaine occupé. Il resterait interdit à l'occupant de « bénéficier d'un droit réel sur le domaine lui-même, c'est à dire

¹⁴³ ARZUL, Guy, La création de droits réels sur le domaine public, *Etudes foncières*, décembre 1997, pp. 21-25

¹⁴⁴ *J.O.* du 26 juillet 1994, p. 10749, codifiée aux art. L. 34-1 à L. 34-9 du *Code du domaine de l'Etat* ; commentaire GODFRIN, Ph., Une prudente audace : la loi du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, *C.J.E.G.*, 1995, pp. 1-21 ; LAVIALLE, Ch. *R.F.D.A.*, 1995, p. 1107, DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, O., *J.C.P.*, 1995, doct. N°3812 ; PIETRI, Gilberte, DE BERNIS, Christian, Quelques réflexions complémentaires sur la réforme des droits réels et son incidence sur la gestion du domaine public, *L.P.A.*, n°17, 8 fév. 1995, pp. 16-18 ; ROUAULT, M.C., *R.D. Imm.*, 1995, p. 27, FATOME, Etienne, TERNEYRE, Philippe, La loi du 25 juillet 1994, observations complémentaires, *A.J.D.A.*, 1994, pp. 780-786 : validation du régime par le Conseil constitutionnel (avec réserve et censure d'une disposition liée à la prorogation du titre au-delà de 70 ans) : décision, n°94-346 DC du 21 juillet 1994 *Droits réels sur le domaine public*, *J.O.* du 23 juillet 1994, p. 10635, obs. FOURNIER, Alain, JACQUOT, Henri, Un nouveau statut pour les occupants de domaine public, *A.J.D.A.*, 1994, pp. 759-779 et annexe de la décision p. 786.

¹⁴⁵ Loi n°88-13 du 5 janvier 1988, d'amélioration de la décentralisation (*J.O.* du 6 janvier 1988, p. 208).

¹⁴⁶ MORAND-DEVILLER, Jacqueline, La valorisation du patrimoine public, *L'unité du droit, Mélanges en hommage à Roland Drago*, Economica, 1996, pp. 273-292 ; BROUANT, Jean-Philippe, *Le régime domanial à l'épreuve de la valorisation économique*, Thèse, Paris I-Panthéon, 1995, 647 p. ; TRESCHER, Bruno, *Les activités économiques des entreprises sur le domaine public*, Thèse, Strasbourg, Univ. Schuman, 1999, 788 p.

¹⁴⁷ DE DAVID BEAUREGARD BERTHIER, Odile, *Droit administratif des biens*, mémentos, Gualino éditeur, 1998, p. 74.

de bénéficier d'un démembrement de la propriété publique » écrit Philippe Juen¹⁴⁸. L'usage du droit réel est circonscrit.

La durée maximale du titre d'occupation du domaine public est de soixante-dix ans¹⁴⁹. En dehors des cas nécessaires à la continuité du service public, le silence de l'autorité étatique accordant le titre¹⁵⁰ ne permet pas de considérer le titre comme doté de droits réels mais seulement comme un titre traditionnel d'occupation. L'autorisation d'occupation du domaine public est donc à distinguer de l'octroi du droit réel. L'autorité administrative doit pouvoir refuser l'octroi de droit réel tout en accordant le titre d'occupation du domaine public. Il faut pour cela un motif sérieux afin de ne pas favoriser le pouvoir discrétionnaire de l'administration ce qui réduirait la portée de la réforme de 1994¹⁵¹. La reconnaissance du droit réel entraîne des droits et des obligations supplémentaires pour l'occupant du domaine public. Celui-ci bénéficie du droit d'hypothèque, de la possibilité de céder ou louer les droits d'occupation et les ouvrages réalisés¹⁵² et de la possibilité de recourir au crédit-bail¹⁵³ pour financer les locaux nécessaires à l'activité (les activités portuaires¹⁵⁴ ou les aérodromes sont concernés, mais aussi toute opération privée de type restauration ou hôtellerie sur le domaine public). En cas de retrait anticipé de l'autorisation avant le terme prévu et pour un motif autre que l'inexécution des conditions et clauses du contrat, le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain de l'éviction anticipée. « Les droits des créanciers régulièrement inscrits (*au bureau des hypothèques*)¹⁵⁵ à la date du retrait anticipé sont reportés sur cette indemnité »¹⁵⁶.

¹⁴⁸ JUEN, Philippe, La compatibilité du principe d'inaliénabilité avec la constitution de droits réels, *R.D. Imm.*, avril-juin 2000, pp. 121-143 (*cit.* p. 127).

¹⁴⁹ SCHWARTZ, Rémy, BORDY, François, Les pouvoirs de l'administration dans la délivrance du titre, in « Les titres constitutifs de droits réels sur le domaine public », *J.C.P., N.*, n°37, 13 septembre 1996, pp. 1255-1257.

¹⁵⁰ Tout dossier d'occupation est adressé soit au préfet (un arrêté ministériel est exigé lorsque le montant des travaux dépasse 20 millions de francs), soit à l'autorité militaire pour le domaine militaire soit aux établissements publics autorisés à délivrer ces titres comme, par exemple, les chambres de commerce et d'industrie gestionnaires de ports ou d'aérodromes. Sur les autorités habilitées à délivrer le titre voir le décret d'application n°95-595 du 6 mai 1995 (*J.O.* du 7 mai 1995, p. 7489) et surtout le décret n°96-1058 du 2 décembre 1996 (*J.O.* du 10 déc. 1996, p. 18012).

¹⁵¹ GODFRIN, P., *Droit administratif des biens*, *op. cit.* p. 146 ; FATOME, Etienne, TERNEYRE, Philippe, Droits réels sur le domaine public de l'Etat : clarification ou multiplication des interrogations ?, *A.J.D.A.*, 1995, p. 111.

¹⁵² La cession ou la transmission ne vaut que pour la durée de validité du titre restant à courir.

¹⁵³ Une banque ou une société spécialisée dans le crédit bail, concède l'usage professionnel d'un local à une entreprise moyennant un loyer pendant une certaine durée. Au terme de la location, le crédit-preneur a trois possibilités : acheter le local en tenant compte, pour le prix, des loyers versés, renouveler la location ou restituer l'usage au bailleur. Ce mécanisme était jusqu'à présent interdit sur le domaine public puisqu'il réclame à l'occupant de transférer le droit d'occupation au crédit-bailleur qui le rétrocèdera à son tour en fin de contrat. Le caractère personnel des autorisations privatives d'occupation du domaine public s'opposait à ces transferts.

¹⁵⁴ Si la loi du 27 juillet 1983 a estimé que les ports de commerce et de pêche relèvent de la compétence du département et les ports de plaisance des communes, il s'agit en fait d'une compétence de gestion n'affectant en rien la propriété toujours réservée à l'Etat. Aussi, 6 ports autonomes d'intérêt national restent de la propriété et de la gestion de l'Etat.

¹⁵⁵ C'est nous qui précisons.

¹⁵⁶ Art. L. 34-3 al. 3 de la loi du 25 juillet 1994. Cette disposition donne une priorité aux créanciers titulaires d'une sûreté réelle sur les ouvrages et constructions du cocontractant de l'administration à condition que l'on soit dans le

Mais, si le droit réel doit procurer les « prérogatives du propriétaire » selon la loi de 1994, l'occupant n'est pas totalement libre de faire toute opération de construction. Ce droit réel diffère de celui que le droit civil définit notamment à l'article 544 du Code civil¹⁵⁷. En dehors des obligations traditionnelles de l'occupant du domaine public qui sont maintenues¹⁵⁸, l'octroi du droit réel sur les ouvrages réalisés est subordonné à l'autorisation de l'activité qui y sera pratiquée. Tout changement d'affectation de l'activité doit être expressément autorisé par l'administration. Des agréments administratifs sont indispensables préalablement à la cession ou la transmission des droits d'occupation de manière à ce que l'utilisation à venir soit compatible avec l'affectation de domaine.

L'hypothèque n'est pas celle du droit civil. Sa durée est fonction de celle du titre d'occupation ce qui induit qu'elle s'éteindra automatiquement au terme du titre d'occupation et quels que soient les motifs de ce retrait¹⁵⁹. Elle ne peut servir au financement de n'importe quel emprunt mais permet uniquement le financement des constructions de caractère immobilier situées sur le domaine public occupé et en rapport avec son développement¹⁶⁰. En outre, toute hypothèque est soumise à l'agrément de l'autorité domaniale compétente. Pour le crédit-bail, il est impossible de mettre en œuvre cette technique pour le financement d'immeubles affectés à un service public et aménagé à cet effet, ou affectés directement à l'usage du public ou pour les travaux exécutés pour une personne publique dans un but d'intérêt général. Le crédit-bail est donc réservé au financement d'équipements privés excluant les routes, les pistes d'aérodrome les voies ferrées etc. De surcroît, chaque cession du titre d'occupation pour permettre le mécanisme

cadre de l'apurement d'un contentieux contractuel entre un ou des créanciers hypothécaires et une entreprise qui ne soit pas en cessation de paiement. Cette priorité devrait toutefois s'effacer en cas de rupture du contrat à la suite d'une liquidation judiciaire. L'indemnité participant d'abord au remboursement des salaires. En effet, en ce cas la priorité de remboursement est donnée aux créances sur salaires puis aux frais de justice et en troisième lieu aux créances des établissements de crédits (banques munies d'hypothèques) mais devant les créances des fournisseurs (art. 40 nouveau de la loi n°85-88 du 25 janvier 1985 modifiée par celle n°94-475 du 10 juin 1994, *J.O.* du 11 juin 1994). Il y a une contradiction manifeste entre la loi du 25 juillet 1994 et celle de du 25 janvier 1985 modifiée. Sur ces questions complexes, voir l'étude de SYLVESTRE, Joël, Récupération des créances sur les zones portuaires, *Etudes foncières*, n°82 - printemps 1999, pp. 44-51.

¹⁵⁷ Le droit de propriété est « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements ».

¹⁵⁸ Redevance, résiliation anticipée du titre et possibilité d'éviction par l'administration avec indemnités pour les cas autres que la résiliation sanction, aucun droit au renouvellement du titre. L'administration dispose du pouvoir de modification unilatérale des autorisations accordées sur son domaine y compris dans un cadre administratif contractuel. L'éviction peut être compensée par des indemnités.

¹⁵⁹ Le retrait du titre par l'administration avant terme permettra aux créanciers hypothécaires d'obtenir une indemnité si l'efficacité de l'hypothèque est affectée. Sinon, s'il s'agit d'une résiliation sanction, le prêteur hypothécaire risque de ne pas recouvrer les sommes prêtées puisqu'il n'aura pas droit à des indemnités.

¹⁶⁰ En cas d'emprunt non remboursé, le prêteur hypothécaire pourra procéder à la saisie puis la vente de l'immeuble. La vente à un tiers emportera transfert de la propriété du bien au profit du tiers acquéreur pour la durée du titre restant à courir. Voir, ARZUL, Guy, La création de droits réels sur le domaine public, *op. cit.* p. 22.

du crédit-bail reste soumise à agrément de l'administration. Enfin, au terme du titre d'occupation, les ouvrages construits devront être soit détruits, soit cédés à titre gratuit à l'Etat.

Evolution encore jeune, l'apparition de droits réels accordés sur le domaine public ne semble avoir encore révélé ni toutes les possibilités juridiques offertes aux investisseurs privés¹⁶¹, ni tous les risques de démantèlement du domaine public. Les règles inspirées du droit privé orientent le pouvoir de gestion du domaine public vers un régime juridique où les attributs de puissance publique sont un peu atténués. Du coup, sous l'effet du libéralisme, le domaine public est devenu un formidable potentiel à exploiter pour l'action économique territoriale.

2 - La soumission des services et entreprises publics au droit communautaire de la concurrence

L'institutionnalisation de la contrainte libérale au moyen de l'Union européenne induit en droit interne des comportements de l'administration conformes au droit de la concurrence. Cette contrainte est certes juridique mais aussi idéologique. Elie Cohen estime d'ailleurs que « la construction européenne est la contrainte que s'est inventée la France pour pratiquer des politiques de marché qu'elle réprouvait idéologiquement »¹⁶². Le modèle administratif français est mis en cause par un modèle administratif communautaire « réticent à l'égard de la notion de souveraineté nationale »¹⁶³.

Le droit de la concurrence est « l'ensemble des règles régissant le comportement des opérateurs dans la compétition économique ». Il comprend la police de la concurrence et a pour objet « d'assurer un ordre dans lequel la concurrence peut s'exercer normalement »¹⁶⁴. Le traité de Rome du 25 mars 1957 a pour fondement le respect de libertés comme la libre circulation des marchandises, des travailleurs, des capitaux, des services, la liberté d'établissement. Il dissocie les règles de concurrence applicables aux autorités publiques (art. 86 et s. - ex. 92 - contrôle des aides d'Etat) des règles applicables aux entreprises (art. 81, 82 – ex 85 et 86 - polices des pratiques anticoncurrentielles, ententes, pratiques restrictives de concurrence et abus de position dominante)¹⁶⁵. Le traité de Maastricht de 1992 a énoncé dans trois articles (3A, 102A et 130 A)

¹⁶¹ PIETRI, Gilberte, DE BERNIS, Christian, Les virtualités du système des droits réels mis en place par la loi du 25 juillet 1994 : des montages habiles mais risqués, *L.P.A.*, 27 nov. 1998, n°142, pp. 4-11.

¹⁶² COHEN, Elie, *La tentation hexagonale*, Éditions Fayard, Paris, 1996, 453 p.

¹⁶³ BIANCARELLI, Jacques, L'influence du droit communautaire sur l'organisation administrative française, *A.J.D.A* numéro spécial *droit administratif et communautaire*, juin 1996, pp. 22-27.

¹⁶⁴ Droit de la concurrence et police de la concurrence, deux définitions empruntées à DELVOLLE, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit. n°442.

¹⁶⁵ Pour aller plus loin : CARTELIER, Lysiane, Politique européenne de la concurrence et nouvelles régulations publiques, et MERTENS DE WILMARS, J., NYSENS, Harold, Intégration européenne et correction des mécanismes du marché. Un modèle économique et social européen, tous deux in *Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat, Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, op. cit., respect. pp. 353-365 et pp. 557-579,

que la Communauté européenne est un système de marchés ouverts et concurrentiels. Ainsi, tout pays entré ou voulant entrer dans l'Union européenne doit respecter ces conditions. On peut parler dès lors d'une véritable institutionnalisation de la contrainte libérale dans les traités internationaux¹⁶⁶. L'objectif de régulation de l'économie d'origine communautaire est d'appliquer les règles du libre jeu de la concurrence et de ne laisser aux règles interventionnistes publiques qu'une place réduite voire résiduelle. Le droit communautaire de la concurrence bouscule les habitudes interventionnistes nationales et déstabilise, en le banalisant, le droit exorbitant d'ordinaire appliqué aux personnes publiques¹⁶⁷.

Toute réglementation discriminatoire favorisant une entreprise ou des produits nationaux est la cible des instances communautaires¹⁶⁸. Le traité de Rome prévoit l'ouverture des secteurs économiques jusque-là protégés par la notion de service public et la libéralisation de nombreux domaines économiques. La Commission européenne a été dotée d'un pouvoir de déréglementation indépendant pour poursuivre cette mission. Le collège bruxellois démantèle ce qu'un économiste libéral appelle « les privilèges de quelques-uns qui altèrent la compétitivité de notre économie » c'est à dire « les catégories que les réglementations mettent au moins partiellement à l'abri des forces du marché »¹⁶⁹. Les services et les entreprises publics sont les symboles de l'Etat qui sont alors visés par le droit communautaire. S'ils représentent une activité économique d'entreprise, ils seront traités comme des activités ordinaires¹⁷⁰.

SOUTY, François, *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, 2^{ème} ed., Montchrestien, coll. Clefs, politique, 1999, 160 p., GENESE, Bernard, *Droit communautaire de la concurrence*, ed. Vuibert, Paris, coll. Gestion internationale, 1993, 226 p., GRYNFOGEL, Catherine, *Droit communautaire de la concurrence*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris, 1997, 125 p.

¹⁶⁶ De même que les firmes raisonnent de plus en plus globalement, les Etats s'allient pour favoriser les échanges économiques. L'Union européenne en est l'exemple le plus accompli avec l'accord de Libre Échange Nord Américain (ALENA). Au sein de ces espaces d'échange, les barrières entravant la concurrence sont en partie abolies. La contrainte libérale est ainsi institutionnalisée par la volonté des Etats et confiée à des instances faisant application des principes de concurrence pour l'instant dans de vastes zones qui, à terme, constitueront un ordre concurrentiel mondial. L'O.M.C. est à ce sujet la première instance mondiale de régulation de la concurrence.

¹⁶⁷ AUBY, Jean-Bernard, Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites, in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, pp. 3-16.

¹⁶⁸ DUBOUIS, Louis, La déréglementation et le droit communautaire, *R.F.D.A.*, mai-juin 1986, pp. 483-493.

¹⁶⁹ Propos de Florin AFTALION recueillis dans l'article de VERNHOLES, Alain, « Que reste-t-il du modèle français face à la mondialisation de l'économie ? », *Le Monde*, 22 janvier 1996, p. 7.

¹⁷⁰ L'article 82 (ex. 86) du traité de Rome condamne l'abus de position dominante des entreprises et la définition de l'entreprise en droit communautaire est indépendante de son statut juridique ce qui permet d'induire dans le contrôle communautaire les entreprises publiques et certains services publics industriels et commerciaux tels les ports ou les aérodromes. (voir C.J.C.E., 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, *Rec. p.-I-1979* ; C.J.C.E., 10 déc. 1991, *Merci convenzionali porto di Genova S.P.A.*, *Rec.*, p. I-5889 ; décision de la Commission du 11 juin 1998, *Alpha Flight Services c/Aéroports de Paris*, *J.O.C.E.*, L. 230 du 18 août 1998).

Le droit de la concurrence est en principe applicable à l'activité économique, même reconnue d'intérêt général, d'une personne publique¹⁷¹. La conception française du service public, traditionnellement hors de la raison économique, centrée sur l'usager et l'utilisation de prérogatives de puissance publique pour satisfaire les besoins d'intérêt général, est mise en cause¹⁷². Il apparaît nécessaire selon la Commission européenne d'éliminer les monopoles nationaux pour permettre l'épanouissement des nouvelles technologies¹⁷³. Depuis 1990, une série de directives concrétise la déréglementation de l'énergie ou des communications en Europe¹⁷⁴. La libéralisation des monopoles publics étatiques s'accompagne d'un transfert de la régulation des marchés sur des autorités administratives indépendantes¹⁷⁵.

Les principes généraux du droit communautaire ne sont toutefois pas obligatoirement des prérogatives absolues. Des restrictions peuvent être apportées au droit de la concurrence, au droit de propriété ou au libre exercice d'une activité professionnelle dans l'intérêt général communautaire. Le droit communautaire connaît la notion d'intérêt général plus qu'on ne l'imagine à première vue¹⁷⁶. Il revient notamment au Conseil européen d'opérer un arbitrage

¹⁷¹ Voir COLSON, Jean-Philippe, Les entreprises publiques et le droit communautaire, *Cahier de droit de l'entreprise*, n°3/1995, pp. 9-14 (*JCP (E)*, n°26 du 29 juin 1995) ; DUPERON, Olivier, Les portes d'entrée du service public en droit communautaire : état du droit et perspectives, *L.P.A.*, 23 juin 1999, n°124, pp. 9-16 ; ARCELIN, Linda, Notion d'entreprise en droit interne et communautaire de la concurrence, *J.Cl. Concurrence Consommation*, fasc. 35, 1999 ; CHARBIT, Nicolas, *Secteur public et droit de la concurrence*, Ed. Joly, Pratiques des affaires, 1999, 135 p.

¹⁷² HARDY, Jacques, Le service public en question, *P.M.P.*, Vol. 14, n° 3, sept. 1996, pp. 45-66 ; LYON-CAEN, Antoine, Le service public et l'Europe : quelle union ?, n° spécial Le service public, unité et diversité, *A.J.D.A.*, 20 juin 1997, pp. 33-36 ; LONG, Marceau, Service public, services publics : déclin ou renouveau ?, in *R.F.D.A.*, mai-juin 1995 pp. 497-203 ; BAZEX, Michel, L'appréhension des services publics par le droit communautaire, *R.F.D.A.*, mars-avril 1995 pp. 295-303 ; STIRN, Bernard, La conception française du service public, *C.J.E.G.* juin 1993 pp. 299-305 ; Les services publics de réseaux dans le cadre du droit communautaire, Les cahiers du GERSE, n°1 mai 1997 ; La concurrence et les services publics, *Cahiers de la Fonction Publique*, nov. 1999, n°184 ; Rapport public 1994 du Conseil d'Etat, *Service public, services publics : déclin ou renouveau*, coll. Etudes et documents, n°46, Paris, La documentation Française, 1995, 599 p. ; LEVEQUE, François, Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public, Actes du Colloque international, *Le droit et l'économie : quelles rencontres ?*, Lyon, MRASH, 28 et 29 sept. 1998, 14 p.

¹⁷³ LEMAITRE, Philippe, « Karl Van Miert : une logique irréversible », *Le Monde*, 13 avril 1995, p. 17.

¹⁷⁴ Par ex : Directive service du 28 juin 1990 (*J.O.C.E.* L192 du 24 juillet 1990, p. 10) ; directive pleine concurrence du 13 mars 1990 (*J.O.C.E.* L74 du 22, transposée en droit français par la loi n°96-659 du 26 juillet 1996, *J.O.* du 27 juillet 1996 p. 11384. Egalement, décret n°97-188 du 3 mars 1997, *J.O.* du 4 mars 1997). 1991 : directive rail transposée en France par le décret du 9 mai 1995 ; 1993 : libéralisation des transports aériens ; 1996 : directive du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (transp. loi n°2000-108 du 10 fév. 2000 rel. à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, *J.O.* 11 fév. 2000, p. 2143) et libéralisation du gaz à venir.

¹⁷⁵ Par exemple, le Conseil de la Concurrence (dep. 1986), l'Autorité de Régulation des Télécommunications : BREBAN, Yann, Libéralisation et régulation : le paradoxe, *Les Échos*, 18-19 avril 1997, p. 45 ; FOURNIER, Jacques, La nouvelle réglementation des télécommunications, *C.J.E.G.* n° 530, mars 1997, pp. 77-96 ; *C.J.E.G.*, mai 1997 sur la distribution de l'électricité ; MAISL, Herbert, La nouvelle réglementation des télécommunications, *A.J.D.A.*, oct. 1996, pp. 762-779 ; LASSERRE, Bruno, L'autorité de régulation des télécommunication, *A.J.D.A.*, mars 1997, pp. 224-228.

¹⁷⁶ HONORAT, Edmond, La notion d'intérêt général dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, in Rapport du Conseil d'Etat, *L'intérêt général*, 1999, *op. cit.* pp. 387-396.

entre les intérêts divergents des Etats membres¹⁷⁷. Par exemple, en matière d'aide d'Etat, des aides présentant un « intérêt européen » peuvent déroger au principe d'interdiction¹⁷⁸. Il en va aussi de celles assurant la cohésion économique et sociale de l'Union là où les lois du marché ne résorbent pas d'elles-mêmes les inégalités. Par ailleurs, les activités où l'Etat agit en autorité publique (souveraineté) peuvent être exercées en marge du marché et notamment faire usage de prérogatives de puissance publique (fiscalité, défense, justice)¹⁷⁹.

Pour les services publics, la Commission européenne a construit la notion de service d'intérêt économique général¹⁸⁰. Tout service d'intérêt économique général est soumis aux règles de la concurrence sauf si ces règles font échec à l'accomplissement de missions particulières¹⁸¹. Il faudra alors prouver que la concurrence détériore l'accomplissement des obligations de l'entreprise en menaçant son équilibre financier par exemple et porte atteinte à sa fonction sociale essentielle. La Cour de justice des Communautés européennes admet que des secteurs importants d'activités puissent être soustraits à la concurrence et reconnaît le droit de chaque Etat d'organiser comme il l'entend ses propres services marchands et d'accorder des compensations financières pour charges de service public¹⁸². La Cour suspend cependant les dérogations à la

¹⁷⁷ C.J.C.E., 5 octobre 1994, *R.F.A. c/Conseil de l'Union européenne*, aff. 280/93, *Rec.* p. I, 4973 : « Rien ne permet d'affirmer que le Conseil, qui dans la réalisation d'une organisation commune des marchés, était amené à opérer des arbitrages entre des intérêts divergents et à prendre ainsi des options dans le cadre de choix politiques relevant de sa responsabilité propre, a adopté des mesures manifestement inappropriées au regard des objectifs poursuivis ». (marché de la banane).

¹⁷⁸ Pour l'application de cet « intérêt commun » : C.J.C.E., 17 sept. 1980, *Philip Morris c/Commission* aff. 730/79, *Rec.* p. 2671 et C.J.C.E., 24 février 1987, *Deufils/Commission*, aff. 310/85, *Rec.* p. 901) aussi l'article 87-3-b actuel (ex 92-3-b du traité de Rome) qui autorise les aides réalisant un projet important d'intérêt européen.

¹⁷⁹ C.J.C.E., 16 juin 1987, aff. 118/85 *Commission c/Rep. Italienne*, *Rec.* 1987, p. 2599.

¹⁸⁰ Ont été reconnus comme tels : entreprises de distribution électrique : CJCE, *Commune d'Almêlo* du 27 avril 1994, *Rec.*, I, p. 1477, *A.J.D.A.*, 1994, p. 637 et s., note HAMON, Francis, d'un service postal : C.J.C.E., *Procureur du Roi c/ Paul Corbeau*, du 19 mai 1993, *Rec.*, p. I, 2563, *A.J.D.A.*, 1993, p. 865 et s., note HAMON, Francis, *D.* 1993, info. Rap. p. 169, *Europe*, 1993, n°304, *R.T.D.E.*, 1994, p. 39, obs. WACHSMANN, BERROD, télécommunication : C.J.C.E., 19 mars 1991, aff. C-202/88 *Repub. Française c/Commission*, *Rec.* 1996, I, p. 1223, *A.J.D.A.* 1991, p. 540, comm. LE MIRE, P., *R.F.D.A.*, 1991, p. 291, comm. NEDJAR, *L.P.A.*, 199129 avril 1992, p. 28 comm. CARTOU, audiovisuel : C.J.C.E., 18 juin 1991, aff. C260/89, *ERT*, *Rec.* 1991, p. I, p. 2095 ; transport aérien : C.J.C.E., 11 avr. 1989, aff. C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen*, *Rec.* 1989 ; I, p. 803.

¹⁸¹ L'article 86-2 (ex 90 al. 2) du traité de Rome, prévoit expressément l'ouverture à la concurrence de nombreux secteurs. Cet article est ainsi rédigé : « Les entreprises chargées de la gestion de services économiques d'intérêt général ou présentant le caractère de monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ». Voir, *Résolution sur les services d'intérêt général en Europe*, *J.O.C.E.*, C.281/3 du 26 septembre 1996. La Commission en vertu de l'art. 86-3 du traité C.E. est compétente pour délivrer des dérogations (directives ou décisions individuelles). Un arrêt illustrant : C.J.C.E., 21 sept. 1999, *Albany* (C.67/96), *Brentjens* (C.115/97 à 177/97), *Drijvende Bokken* (C.219/97), *précit.*

¹⁸² Reste à évaluer ces charges : pour aller plus loin, CHEROT, Jean-Yves, Financement des obligations de service public et aides d'Etat, *Europe*, mai 2000, pp. 4-8. Voir surtout 4 décisions du 23 octobre 1997, *Commission c/Pays-Bas*, *Commission c/Italie*, *Commission c/Espagne* et *Commission c/France*, *Aff.* C-159/94, *Rec.* p. I-5815, *A.J.D.A.*, 1997, pp. 991-1002 note HAMON, Francis, *L.P.A.*, 15 mai 1998, n°58, commentaire LONDON, Caroline ; *C.J.E.G.*, 1998, p. 55 chron. LOMBARD, Patrice et p. 71, BLANCHARD, Patrick.

concurrence liées à l'exercice de missions particulières de service public à la gestion effective et efficace de ces missions, sans quoi la dérogation n'est plus justifiée¹⁸³.

Pour contraindre les services ouverts à la concurrence à respecter une certaine qualité, la Commission européenne a également développé la notion de « service universel » auquel a droit chaque citoyen. Le service universel se définit comme un service de qualité qui doit être fourni à l'ensemble des utilisateurs (couverture géographique générale) à un prix abordable et dans des délais raisonnables. Il a vocation à profiter à tous et dans les mêmes conditions. Il peut représenter un progrès dans certains pays moins soucieux de l'intérêt général et une régression (ou un minimum acceptable) dans d'autres, comme en France où demeure une véritable tradition du service public. La conciliation est ainsi possible entre les services publics et la concurrence notamment au nom des valeurs nécessaires à la cohésion économique et sociale¹⁸⁴.

3 – L'impact du droit de la concurrence sur le juge constitutionnel et administratif français

Le droit communautaire intégrant massivement l'espace juridique des Etats, les principes de la liberté économique qui, en droit interne se sont émoussés avec l'intervention massive de l'Etat dans l'économie, trouvent un nouvel éclat. Le juge constitutionnel français valorise le principe de la liberté d'entreprendre (a) et le juge administratif applique les règles de concurrence à un nombre croissant d'actes administratifs (b).

a - La protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre

La crainte d'une amplification de l'interventionnisme public a conduit le Conseil constitutionnel à ériger dès 1982 la liberté d'entreprendre en une règle à valeur constitutionnelle¹⁸⁵. Par cette décision, le juge constitutionnel a eu une réaction de défense libérale. Il entendait dresser une barrière devant le législateur à une époque où, l'arrivée au

¹⁸³ C.J.C.E., 8 juin 2000 *Giovanni Carra*, aff. C258/98 non pub. au recueil : RODRIGUES, Stéphane, Service public et droit communautaire : la Cour de justice alimente le débat, *Les Echos*, 27 juin 2000, p. 74.

¹⁸⁴ Ce qu'a d'ailleurs répercuté le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 (art. 7D) qui a introduit un article 16 au traité de Rome : « sans préjudice des articles 77, 90 et 92 et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans la limite du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leur missions ». voir : CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique, Services d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale, *A.J.D.A.*, déc. 1999, pp. 959-964 ; DUPERON, Olivier, Les portes d'entrée du service public en droit communautaire : état du droit et perspectives, *L.P.A.*, 23 juin 1999, n°124, pp. 9-16.

¹⁸⁵ C.C. décision n°81-132, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, *Rec.* p. 18, cons. 16 et 20. *G.D.C.C.*, 10^è ed. n°31 ; RIVERO, Jean, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, 2^{ème} ed., Paris, Economica-P.U.Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1987, p. 111 ; *A.J.D.A.*, 1982, pp. 202-214, commentaire RIVERO, J. ; *J.C.P. ed. G.*, 1982, n°19788, note NGUYEN, Quoc Vinh et FRANCK, Claude ; *D.* 1983, pp. 169-176, note Léo HAMON ; *R.D.P.*, 1982, pp. 377-420, Chron. FAVOREU, Louis.

pouvoir d'un gouvernement favorable à une forte régulation de l'économie, laissait entrevoir un accroissement de l'interventionnisme publique¹⁸⁶. Cela a eu pour effet, si ce n'est de réduire l'interventionnisme, de mieux encadrer les compétences discrétionnaires de la puissance publique en exigeant du législateur de livrer au contrôle juridictionnel les motifs d'intérêt général sous-tendant son intervention. Cela va dans le sens de la limitation du pouvoir arbitraire de l'administration. Un auteur estima même que le juge constitutionnel avait donné à la France une Constitution économique en conférant une valeur constitutionnelle aux règles fondamentales de l'économie de marché¹⁸⁷. En réalité, le Conseil constitutionnel n'a « rien fait d'autre que de rappeler les limites admissibles pour les libéraux de l'interventionnisme étatique »¹⁸⁸.

Plus récemment, lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi relative à la réduction du temps de travail, la Haute instance constitutionnelle a livré une nouvelle rédaction de sa jurisprudence sur la liberté d'entreprendre. Les décisions précisaient jusqu'à présent que cette liberté n'est ni générale ni absolue¹⁸⁹. Or, la mention « ni générale ni absolue » n'apparaît plus dans la nouvelle rédaction issue de la décision n°98-401 du 10 juin 1998¹⁹⁰. La liberté d'entreprendre peut être limitée par le législateur dans « les proportions requises par l'intérêt général, mais sans pouvoir pour autant être dénaturée » explique Jean-Eric Schoettl¹⁹¹. La marge de manœuvre du législateur est plus encadrée : les limites apportées à la liberté d'entreprendre ne peuvent résulter que « que d'autres règles ou principes à valeur constitutionnelle, sous réserve de l'appréciation de l'intérêt général »¹⁹². Il s'agit d'un léger rehaussement du niveau de protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre¹⁹³. Ces restrictions sont loin d'être des contraintes

¹⁸⁶ RIVERO, Jean, Ni lu, ni compris ?, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 209-214.

¹⁸⁷ En donnant un contenu le plus large possible de la liberté d'entreprendre, le juge en revient à rétablir l'attitude du juge administratif des années trente devant les progrès du socialisme municipal : SAVY, Robert, *La Constitution des juges*, D., 1983, chron. pp. 105-110.

¹⁸⁸ THERON, J.-P., A propos de la liberté d'entreprendre, *art. cit.* p. 683.

¹⁸⁹ « ... ces libertés qui ne sont ni générales ni absolues ne peuvent exister que dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi » : décision 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi relative à la communication audiovisuelle*, *Rec.* pp. 48-51, cons. 12 et 13 ; *R.D.P.*, 1983, p. 333, chron. FAVOREU, Louis, *Rev. adm.*, 1983, p. 36, obs. ETIEN, Robert ; décision n°92-316 DC du 20 janvier 1993, *loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, *Rec.* p. 14, cons. 29 ; *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1993, pp. 902-920 comm. POUYAUD, Dominique.

¹⁹⁰ « Considérant, en deuxième lieu qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la déclaration de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ; (...) » décision n°98-401 DC du 10 juin 1998 : *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, (*Rec.*, p. 258) également réitéré in décision n°99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, *J.O.* du 20 janv. 2000, p. 992, *L.P.A.*, 19 janv. 2000, n°13, pp. 6-17, comm. SCHOETTL, Jean-Eric.

¹⁹¹ SCHOETTL, Jean-Eric, Commentaire de la décision n°98-401, *A.J.D.A.*, n°6-1998, pp. 495-499 et 540-544.

¹⁹² VERPEAUX, Michel, MATHIEU, Bertrand, Chron. de jurisp. Constitutionnelle n°19, mars-juillet 1998, *L.P.A.*, n°144 du 2 décembre 1998, p. 18.

¹⁹³ Depuis mars 1998, la majorité des membres du Conseil a été nommée par des personnalités politiques libérales.

insurmontables mais « l'exigence d'un respect minimum de la liberté d'entreprendre auquel correspond l'aménagement d'un contrôle minimum des dispositions législatives lui portant atteinte »¹⁹⁴. A terme, c'est même le principe de libre concurrence qui pourrait devenir un principe à valeur constitutionnelle¹⁹⁵.

b – Le juge administratif et l'application des règles de concurrence

C'est par « l'entremise du droit communautaire que les logiques du droit moderne de la concurrence et de l'action administrative ont fini, en France, par se rencontrer »¹⁹⁶. Les normes du droit communautaire de la concurrence ou des normes nationales inspirées de ce droit, servent de base au contrôle juridictionnel du juge administratif français. Après avoir appliqué directement le droit communautaire de la concurrence, le juge administratif fait désormais application du droit interne de la concurrence qui est d'un objet et d'un contenu semblable¹⁹⁷. Dans un souci de cohésion de l'ordre juridique, le Conseil d'Etat donne autant d'importance aux règles nationales de la concurrence qu'à celles issues du traité de Rome. Il les « traite sur le même pied »¹⁹⁸. Aussi, le Conseil d'Etat ne peut rester en retrait du droit communautaire qui croît avec constance, au risque de se marginaliser et perdre son rôle moteur dans l'élaboration du droit des services publics. Pour continuer à jouer un rôle jurisprudentiel majeur, il a dû repenser sa conception du service public en intégrant la notion de concurrence.

Le principe de libre concurrence a été longtemps sous-jacent dans la jurisprudence administrative¹⁹⁹. Le juge administratif avait recours au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. De plus en plus de décisions du juge administratif font désormais référence au principe de libre concurrence²⁰⁰ qui découle pour son origine nationale de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence abrogeant celle du 30 juin 1945

¹⁹⁴ DELVOLVE, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit. p. 112.

¹⁹⁵ Voir COLSON, Jean-Philippe, *Droit public économique*, op. cit. p. 52-54.

¹⁹⁶ STAHL, Jacques-Henri, La concurrence, l'administration et le juge administratif, *Cahiers de la Fonction Publique*, nov. 1999, n°184, pp. 10-12 (cit. p. 11).

¹⁹⁷ MALAURIE-VIGNAL, Marie, *Droit interne de la concurrence*, Paris, A. Colin, coll. U., 1996, 244 p. ; SERRA, Yves, *Droit français de la concurrence*, Conn. du droit, Dalloz, Paris, 1993, 122 p., BOUTARD-LABARDE, Marie-Chantal, CANIVET, Guy, *Droit français de la concurrence*, Coll. Droit des affaires, L.G.D.J., Paris, 1994, 378 p.

¹⁹⁸ PUGEAULT, Serge, Les services publics locaux et le droit interne de la concurrence, *D.*, 1999, n°33 du 23 sept. 1999, chron. pp. 347-350.

¹⁹⁹ Par exemple C.E. 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers et sieur Guin*, *Rec.* p. 583, *R.D.P.*, 1930, p. 530, *Concl.* JOSSE, P.-L., *S.* 1931, 3, p. 73, note ALIBERT, Raphaël. : « Les entreprises ayant un caractère commercial restent en règle générale, réservées à l'initiative privée ». C.E. 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie à Châteauroux*, *Rec.* p. 308 : « Il n'entre pas dans les attributions (des collectivités publiques) d'allouer des subventions sur les fonds (publics) à une entreprise privée pour la favoriser dans la concurrence qu'elle soutient contre les autres commerçants de la localité ».

²⁰⁰ Dès 1995 : C.E. sect. 17 mars 1995, *Synd. autorisé des casinos de France*, *Rec.* p. 131, *R.D.P.*, 1995, pp. 810-822 *concl.* Mme DENIS-LINTON, *A.J.D.A.*, 1995, p. 497 ; eg. C.E. 1^{er} avril 1998, *Union hospitalière privée, Féd. Intersyndicale des établissements d'hospitalisation privés*, n°188529, n°188539, *Juridisque Lamy*, C.E. et C.A.A.

sur la fixation des prix²⁰¹. Cette ordonnance a été introduite dans les normes de références du contrôle de légalité des actes administratifs. Dans sa rédaction d'origine, l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 rendait cette dernière applicable aux personnes publiques seulement pour ce qui a trait à leurs activités de production, distribution et de service, exercées dans les conditions du droit privé. L'ordonnance a été modifiée par loi du 8 février 1995. Les règles de l'ordonnance s'appliquent désormais à toutes les activités de production, de distribution et de service y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public²⁰². Et l'interprétation que le juge administratif fait de cette norme économique de la concurrence, laisse penser que celle-ci a « vocation à s'appliquer à l'ensemble des actes administratifs qui peuvent avoir un effet sur le marché »²⁰³.

Après une période de flou jurisprudentiel²⁰⁴, le juge administratif « achève de poser les bases d'un nouveau corps de normes applicables à l'action administrative, le droit public de la concurrence »²⁰⁵. En 1996, il avait déjà annulé les dispositions d'un décret organisant un régime complémentaire d'assurance vieillesse en prenant appui sur les principes de concurrence tirés du traité de Rome²⁰⁶. Depuis 1997, la légalité d'un contrat de concession d'un service public peut être discutée devant le juge administratif au regard de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986²⁰⁷. Les règles de cette ordonnance sont opposables aux actes administratifs d'organisation de services publics (unilatéraux qui organisent un service concédé ou contractuels qui délèguent le service) ou de réglementation, s'ils confèrent des avantages ou des droits exclusifs à des organismes

²⁰¹ J.O. du 9 décembre 1986, p. 14773.

²⁰² Ceci a été précisé par l'article 6 de la loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public (J.O. 9 février 1995, p. 2186).

²⁰³ CHEROT, Jean-Yves, Les méthodes du juge administratif dans le contentieux de la concurrence, *A.J.D.A.*, sept. 2000, pp. 687-696 (*cit.* p. 691) ; voir également, ISRAEL, Jean-Jacques, Le droit de la concurrence et le juge administratif à propos de l'énigme de l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 : la réponse du Conseil d'Etat, *Gaz. Pal.*, 25-29 décembre 1998, doctr., pp. 2-3.

²⁰⁴ Dans un premier temps, les activités purement administratives n'étaient pas concernées par l'ordonnance et le Conseil de la concurrence non compétent pour en juger. C'est ce qu'avait énoncé la décision : T.C. 6 juin 1989, *Préfet de la région Ile-de-France c/Cour d'appel de Paris* dit « *Ville de Pamiers* », *Rec.* p. 293 ; *R.F.D.A.*, 1989, p. 457, concl. STIRN, B. ; *A.J.D.A.*, 1989, p. 431 chron. HONORAT et BAPTISTE, p. 467 note BAZEX, M. ; *R.D.P.*, 1989, p. 1780, note GAUDEMET, Y. ; *D.*, 1990, Jur. p. 418 note ISRAEL, J.-J. ; *J.C.P.*, 1990, II, n°21395, note TERNEYRE, P. ; SELINSKY, Véronique, Faut-il tuer le droit administratif pour faire triompher la concurrence ?, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3-1989, pp. 21-28 ; Un acte pris pour l'organisation du service public n'était pas considéré comme une activité au sens de l'art. 53 : T.C., 4 nov. 1992, *Coop. de consommation des adhérents de la M.A.I.F.*, *Rec.* p. 476 ; refus d'application de l'ordonnance aux actes administratifs : C.E. 23 juill. 1993, *C.G.E.*, *Rec.* p. 225, *R.F.D.A.*, 1994, p. 252 note TERNEYRE.

²⁰⁵ BAZEX, Michel, Le droit public de la concurrence, *R.F.D.A.*, juill.-août 1998, pp. 781-800.

²⁰⁶ C.E. 8 nov. 1996, *Fédération Française des Sociétés d'Assurance*, *Rec.* p. 441, *A.J.D.A.*, 1997, p. 204.

²⁰⁷ Cas du service extérieur des pompes funèbres. Notamment au regard des articles 7 et 8 de l'ordonnance de 1986 : C.E. Sect., 3 novembre 1997, *Sté Millions et Marais*, *Rec.* p. 406, *A.J.D.A.*, déc. 1997, pp. 1012-1013, Chron. GIRARDOT, Thierry-Xavier, RAYNAUD, Fabien, *A.J.D.A.*, 1998, p. 247 note GUEZOU, Olivier ; *Dr. Adm.*, déc. 1997, n°372 ; *R.F.D.A.*, 1997, p. 1241, concl. STAHL, J.-H, *R.D.P.* 1998, p. 56, note GAUDEMET, Yves.

apparentés à des entreprises²⁰⁸. Le juge est tenté d'opérer un contrôle plus poussé des supports des actes administratifs et de les apprécier au regard des faits économiques. Il applique désormais sans aucune réticence le droit de la concurrence et assure une exemplaire primauté du droit communautaire sur le droit interne.

Il fait application du droit de la concurrence aux activités d'intérêt général dans la sphère marchande même s'il tempère le droit de la concurrence en prenant en compte des exigences du service public²⁰⁹. Il rappelle aux collectivités locales et à leurs groupements, les obligations de concurrence qui pèsent sur eux notamment quant à l'application des directives communautaires relatives aux conditions de passation des marchés publics, même non transposées²¹⁰. Il oblige l'action administrative à « jeter un œil » constant sur les règles de concurrence. En matière de domanialité publique, depuis une décision « *Société EDA* »²¹¹ de 1999, la « greffe » du droit de la concurrence sur le droit public²¹² devient réalité. Pourtant, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie était tout récemment encore, la référence essentielle du juge administratif lors de son contrôle des décisions relatives à l'occupation du domaine public et excluait les règles du droit de la concurrence²¹³. Le Conseil d'Etat estime que l'autorité administrative affectataire des dépendances du domaine public doit gérer celui-ci dans l'intérêt général, mais aussi en considération des règles de la concurrence tel le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, ou de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986²¹⁴. Le principe est que lorsque le

²⁰⁸ STAHL, Jacques-Henri, La concurrence, l'administration et le juge administratif, *art. cit.* p. 12. Il apparaît que la puissance publique par elle-même ou par le biais de ses décisions peut créer des abus de position dominante, mettre en cause la liberté de décision des entreprises ou discriminer les opérateurs du fait de son activité.

²⁰⁹ Sans qu'il existe en droit interne d'équivalent à l'article 90 du traité de Rome devenu article 86 depuis le traité d'Amsterdam.

²¹⁰ Défaut de publicité préalable au regard du droit communautaire combien même une directive n'avait pas été transposée en droit interne à la date de la délibération attaquée: C.E., Sect., 20 mai 1998, *Communauté de commune du Piémont-de-Barr et service des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin*, Req. n°188239, Rec. p. 201 ; *A.J.D.A.*, 1998, pp. 553-559, concl. SAVOIE, Henri, chron. RAYNAUD, Fabien, FOMBEUR, Pascale ; *R.F.D.A.* 1998, p. 609. Application d'une directive non transposée car suffisamment précise : C.E. Ass. 6 février 1998, *Tête et Association de sauvegarde de l'ouest Lyonnais*, Rec. p. 30 ; *A.J.D.A.*, mai 1998, pp. 403-407, Concl. SAVOIE, Henri ; chron. RAYNAUD, Fabien, FOMBEUR, Pascale.

²¹¹ C.E. sect., 26 mars 1999, *Sté EDA*, Req. n°202260, *Dr. Adm.*, mai 1999, n°130, *A.J.D.A.*, mai 1999, concl. STAHL, Jacques-Henri, note BAZEX, Michel, pp. 427-438, *D.*, jur., n°9-2000, pp. 205-208 note MARKUS, Jean-Paul, *R.D.P.*, 1999, pp. 1545-1569, note MANSON, Stéphane.

²¹² BAZEX, Michel, note sous C.E. 26 mars 1999, *Sté EDA*, *précité*, p. 435.

²¹³ L'arrêt C.E., 10 mai 1996 *SARL La Roustane et autres et Université de Provence*, *A.J.D.A.*, 1996, pp. 553-558, concl. SCHWARTZ, Rémy, avait écarté l'application de l'ordonnance du 1^{er} janvier 1986 du contrôle et maintenu le référentiel principe du commerce et de l'industrie au motif, selon le commissaire du gouvernement, que « l'acte par lequel une collectivité publique accorde une autorisation d'occupation domaniale n'est pas, tout comme l'acte portant délégation de service public, et encore moins que ce dernier, une activité de production, de distribution et de service soumise aux règles de la concurrence ». La référence à la liberté du commerce et de l'industrie persistait. Voir aussi, C.E., 11 fév. 1998, *Ville de Paris c/association pour la défense des droits des artistes peintres sur la place du Tertre*, *A.J.D.A.*, juin 1998, conclusions de BACHELIER, Gilles, pp. 523-528.

²¹⁴ Le juge de l'excès de pouvoir exerçait un contrôle restreint en vérifiant les principes généraux du droit (principe d'égalité, liberté du commerce et de l'industrie). L'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 (et probablement toute autre disposition classée droit positif de la concurrence) et le droit communautaire s'ajoutent aux éléments du contrôle.

domaine public est le siège d'activités économiques, l'administration doit respecter dans l'organisation des occupations domaniales, les règles du droit de la concurrence²¹⁵. Ce droit est ainsi « banalisé : élément parmi d'autres de la légalité administrative »²¹⁶. Cette évolution encadre le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans un secteur jusque-là représentatif de l'exercice de la puissance publique mais déjà affecté par l'apparition de règles de gestion inspirées du droit privé²¹⁷. Le domaine public évolue de plus en plus comme un instrument « impartial de régulation d'une partie de l'activité économique »²¹⁸. Ces évolutions risquent de reléguer le régime juridique exorbitant de la domanialité publique aux cas des biens des seules personnes publiques affectés au service public non concurrentiel²¹⁹. Ce serait « une sorte de purification du domaine public par un salutaire retour aux sources »²²⁰, d'ailleurs pas forcément synonyme d'un progrès du droit mais plutôt de celui des idées libérales.

Toutefois, pour tempérer cette mutation du droit public, comme l'indique Jacques-Henri Stahl, « la prise en considération des impératifs du libre jeu de la concurrence ne saurait faire disparaître les caractères essentiels de la domanialité publique et le primat des impératifs de bonne gestion et de conservation du domaine public (...) »²²¹. Il est certain que les règles de concurrence ne s'appliqueront pas « telles quelles » aux autorités publiques afin de respecter l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public et les nécessités d'intérêt général (continuité du service public, sécurité du domaine etc). L'arrêt *EDA* opère une conciliation du droit de la concurrence avec le droit administratif et ne prétend pas laisser le champ libre aux libertés économiques. La « conciliation préconisée ne doit pas conduire à abaisser au même plan les considérations d'intérêt général et celles de l'intérêt privé commercial »²²². L'application des

²¹⁵ Toutes les formules d'occupation privatives sont concernées (conformes ou compatibles), c'est à dire autant les concessions que les permissions de voirie, délivrées selon le régime attributif de droits réels (loi de 1988 et 1994) ou le régime traditionnel : MANSON, Stéphane, note sur *Sté EDA*, art. cit. p. 1557.

²¹⁶ MARKUS, Jean-Paul note sous l'arrêt *Société EDA*, précit. D., jur., n°9-2000, p. 207.

²¹⁷ Cf. supra p. 174 et ss.

²¹⁸ MANSON, Stéphane, note sur *Sté EDA*, art. cit. p. 1567.

²¹⁹ Les principes d'une gestion commerciale ne paraissent pas compatibles avec la domanialité publique (par ex. l'insaisissabilité des biens du domaine n'est pas envisageable si l'activité économique publique est soumise à la concurrence). La pression du droit communautaire de la concurrence risque de faire évoluer le régime de la domanialité pour ne pas engendrer des situations inégalitaires sur le marché entre des entreprises privées en concurrence avec des entités publiques bénéficiant de prérogatives de puissance publique sur leur domaine : voir l'amorce de cette évolution : C.E. Ass., *E.D.F.*, 23 oct. 1998 ; LAVIALLE, Christian, Le domaine public : une catégorie juridique menacée ?, *R.F.D.A.*, mai-juin 1999, pp. 578-589 (spéc. p. 586) ; *A.J.D.A.*, 1998, p. 1017 concl. ARRIGHI de CASANOVA, J. ; *C.J.E.G.*, 1998, p. 490 concl. ARRIGHI de CASANOVA, J., note DELPIROU.

²²⁰ GONZALEZ, Gérard, Domaine public et droit de la concurrence, *A.J.D.A.*, mai 1999, pp. 387-400 (cit. p. 400).

²²¹ Conclusions de STAHL, J.-H., sous C.E. 26 mars 1996, *Sté EDA*, précit., *A.J.D.A.*, mai 1999, p. 436.

²²² MANSON, Stéphane, note sur *Sté EDA*, art. cit. p. 1562. L'arrêt ne met pas en cause le principe d'autorisation préalable, de refus ou de retrait des titres d'occupation. Il exige simplement des procédures d'octroi plus transparentes (selon des modalités proches du *Code des marchés publics*) et des refus ou retraits liés à des motifs d'intérêt général (protection, réorganisation du domaine). La redevance n'est pas non plus en cause mais elle devra être calculée en rapport avec des critères économiques objectifs.

libertés économiques est rendue possible que si l'intérêt supérieur du domaine public n'est pas en cause. Reste qu'il revient au juge administratif de cantonner cette pression du droit de la concurrence à la « rationalité managériale »²²³. C'est à lui de faire « preuve de retenue dans l'application des règles de concurrence, laissant ainsi ouverte la possibilité d'adaptation du droit économique à l'intérêt général »²²⁴.

L'impact du droit de la concurrence communautaire atteint l'Etat y compris lorsque celui-ci est prestataire de service pour d'autres collectivités publiques. Récemment, l'aide d'ingénierie fournie par l'Etat aux collectivités locales en matière d'urbanisme ou de voirie par le biais des directions départementales de l'équipement, des centres d'étude technique de l'équipement ou des directions départementales de l'agriculture (prestataire de services aux tarifs inférieurs d'environ 30% au services de bureaux privés) est entrée dans le collimateur de la Commission européenne comme pouvant faire une concurrence déloyale aux bureaux d'étude privés²²⁵. Les services de l'Etat ne supportent directement que peu de charges (fiscales, sociales) ce qui justifie les écarts de prix avec les services privés. Déjà, le Tribunal administratif de Besançon avait jugé en 1999 que les concours de l'Etat aux collectivités locales n'avaient lieu d'être qu'en cas de carence du secteur privé²²⁶. L'ingénierie publique est mise au défi de revoir ses pratiques²²⁷.

Le droit administratif cristallise ainsi les critiques comme s'il fallait en finir avec un droit d'un autre temps²²⁸. Même s'il apparaît comme un « pôle de résistance aux avancées de la

²²³ MORAND-DEVILLER, Jacqueline, La valorisation du patrimoine public, *Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit*, Economica, 1996, pp. 273-292 ; QUERRIEN, Max, La nouvelle gestion du domaine public immobilier de l'Etat, *R.F.A.P.*, 1996, n°76, p. 675.

²²⁴ RICHER, Laurent, Le juge économiste ?, *A.J.D.A.*, sept. 2000, pp. 703-705 (*cit.* p. 704).

²²⁵ Une fois désigné par une collectivité locale, le service de l'Etat devient maître d'œuvre. L'Etat occuperait ainsi un marché d'environ 25 milliards de francs sur un total de 100. La chambre des ingénieurs conseils de France a déposé une plainte devant la Commission européenne (concurrence déloyale). Ces missions facultatives d'ingénieries des services de l'Etat sont héritées de pratiques de l'Ancien Régime et qui ont été codifiées au lendemain de la seconde guerre mondiale. L'Etat au terme même du *Code des marchés publics* ne peut faire acte de candidature à un appel d'offre réservé aux entreprises car il dispose de prérogatives de puissance publique comme l'impossibilité d'être mis en faillite ou des garanties financières. Sauf monopole ou conditions spécifiques d'exercice de sa mission, l'Etat et tout service d'intérêt général, doivent respecter les règles européennes de concurrence : RIVAIS, Rafaële, L'Europe prive les services de l'Etat de la manne des collectivités locales, *Le Monde*, jeudi 2 décembre 1999, p. 14.

²²⁶ Une commune a retenu l'offre de la D.D.A.F., deux fois et demi moins chère que celle des architectes privés, pour la maîtrise d'œuvre d'un aménagement d'une ancienne perception. « Les services de l'Etat ne supportent pas les charges sociales, fiscales et d'amortissement que connaissent les opérateurs privés, faisant subir à ceux-ci une concurrence déloyale contraire au principe de la libre concurrence consacré aussi bien par les principes généraux de notre droit que par ceux du droit communautaire » : T.A. Besançon, 22 juillet 1999, *Eric Monnot, architecte c/Commune de Boussières*, n°970232 ; *Dr. Adm.*, oct. 1999, p. 13 ; MICHON, Jérôme, Vers la fin d'une concurrence des services de l'Etat ?, *Mon. T.P.B.*, 8 oct. 1999, n°5002, p. 63 et conclusions.

²²⁷ Déjà, forcé d'évoluer, le Gouvernement a agi : décret du 15 mars 2000 (*Mon. T.P.B.*, 31 mars 2000 p. 461) et arrêté d'application (*Mon. T.P.B.*, 5 mai 2000, p. 396) : nouvelles règles de rémunération de l'ingénierie publique.

²²⁸ CAILLOSSE, Jacques, La réforme administrative et la question du droit, *A.J.D.A.*, janv. 1989, pp. 3-8.

pensées économique »²²⁹, il est contraint de prendre en charge la logique de performance. L'administration ne peut évoluer dans l'ignorance de l'environnement économique concurrentiel et sans mesurer les conséquences de ses actions sur cet environnement. « Le juge ne va plus tant se prononcer du point de vue politique de l'administration qui agit ou du point de vue social de l'utilisateur du service public que du point de vue économique de l'entreprise opérant sur un marché où doit prévaloir le libre jeu de la concurrence » explique Jacques Caillosse²³⁰. Cela implique une « réécriture » du droit administratif car « l'Etat cherche moins à se construire « ailleurs » ou « à part ». Il se réalise, lui aussi, sur le terrain de l'économie »²³¹. Sa teneur est plus économique et l'intérêt général, bien que constituant encore la singularité de l'action publique, doit aussi passer par le crible de raisonnements de type économique²³².

Les activités industrielles et commerciales gérées par les personnes publiques et se « frottant » au marché sont soumises aux règles de la concurrence au même titre que les activités privées. Cette égalité de concurrence « impose simplement - si l'on peut dire - de remettre en cause les privilèges exorbitants dont bénéficient les opérateurs publics »²³³ et pouvant leur conférer un avantage concurrentiel (aides, attribution de monopoles etc.). Le droit de la concurrence et le droit public de l'intervention économique sont désormais promis à se confronter souvent. Ils s'enrichissent mutuellement et s'imbriquent davantage²³⁴.

B – Le contrôle des aides d'Etat aux activités économiques par la Commission européenne

Le droit communautaire réproouve autant les atteintes à la concurrence en provenance des entreprises agissant entre elles, que celles émanant de l'intervention des pouvoirs publics dans le marché. En tant que mesure de police de la concurrence, ce droit interdit toute discrimination de la part des Etats membres à raison de la nationalité des entreprises, de même que le principe des aides publiques aux entreprises. L'interdiction des aides publiques limite une partie importante des techniques publiques, en particulier étatiques, de localisation des activités économiques. Très tôt, l'article 4 c du Traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.) du

²²⁹ CAILLOSSE, Jacques, Le droit administratif contre la performance publique ?, *A.J.D.A.*, n°3-1999, pp. 195-211.

²³⁰ CAILLOSSE, Jacques, Le droit administratif contre la performance publique ?, *Ibidem.* p. 208.

²³¹ CAILLOSSE, Jacques, Le droit administratif français saisi par la concurrence ?, *A.J.D.A.* fév. 2000, pp. 99-103 (*cit.* p. 102).

²³² CAILLOSSE, Jacques, Le droit administratif français saisi par la concurrence ?, *Ibidem.* p. 102.

²³³ ECKERT, Gabriel, Commentaire de l'article 17 de la loi n°88-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *R.F.D.A.*, janv.fév. 2000, pp. 138-153 (*cit.* p. 152). Outre cet auteur, la doctrine est globalement favorable à l'ouverture en faveur du principe d'égalité de concurrence : LOMBARD, Martine, A propos de la concurrence entre opérateurs publics et privés, *D.*, 1994, chron., pp. 163-169 ; TRUCHET, Didier, Les personnes publiques disposent-elles, en droit français, de la liberté d'entreprendre ?, *Dalloz, aff.*, n°24-1996, pp. 731-735.

²³⁴ STIRN, Bernard, Droit public et droit de la concurrence, in *Mélanges en l'honneur de Claude CHAMPAUD, Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XX^{ème} siècle*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 555-564.

18 avril 1951 avait déclaré incompatibles « les subventions ou aides accordées par les Etats ou les charges imposées par eux »²³⁵ sous quelque forme que ce soit, au sein du marché commun du charbon et de l'acier. Dans un marché guidé par la « fair competition »²³⁶, la Commission des Communautés européennes tente d'harmoniser les multiples régimes d'aides d'Etat²³⁷. Avec la crise économique, les Etats étaient entrés dans une surenchère pour attirer les entreprises²³⁸. Si les Etats membres de l'Union européenne ont préféré mettre en place une politique de coordination des aides au lieu de les laisser libres, c'est pour faire en sorte que celles-ci profitent en priorité aux régions défavorisées de l'Europe communautaire mais aussi pour éviter que cet interventionnisme ne fausse trop le jeu normal de la concurrence.

C'est une pratique empirique qui guide l'action de la Commission européenne face à l'absence de législation dérivée et au caractère lacunaire des dispositions de droit communautaire primaire issu des traités. Il sera utile d'exposer le champ d'application du contrôle des aides d'Etat (1). Ensuite, on étudiera la nature du mécanisme de contrôle par la Commission européenne et son évolution (2).

1– Le champ du contrôle des aides d'Etat

La difficulté pour la Commission européenne comme pour les Etats est d'identifier le contenu juridique de la notion d'aide d'Etat de manière à savoir quels types d'aides sont incompatibles avec le droit communautaire (a). A partir de là, des exceptions ou des assouplissements aux interdictions pourront être instaurés (b).

a - La recherche de la qualification d'aide d'Etat en droit communautaire

²³⁵ Cf. Traité C.E.C.A., *JCL-Europe texte*, fasc. 105.

²³⁶ Trois principes guident cette « fair competition » : lutte contre les abus de position dominante, défense de l'unité du marché, maintien de l'équité économique, cf. DREVET, Jean-François, *La France et l'Europe des régions*, Syros-Alternatives, Paris, 1992, pp. 27-28.

²³⁷ Sur le principe de coordination des aides : cf. Communication de la commission sur les régimes d'aides à finalité régionale (*J.O.*, 3 fév., 1979, C31, p. 19) ; CHEROT, Jean-Yves, *Les aides d'Etat dans les communautés européennes*, 1998, Economica, coll. Droit des affaires et de l'entreprise, 379 p. ; KEPPELNE, Jean-Paul, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire*, Bruylant, Coll. Pratique du droit communautaire, Bruxelles, 1999, 712 p. Egal., voir le Vade-mecum mis périodiquement à jour sur le site Internet de la Commission (<http://europa.eu.int/comm/dg04/aid/other.htm>) ; VLACHOS, Georges, Essai de clarification du régime du contrôle des aides d'Etat en droit communautaire, *L.P.A.*, n°203 du 12 oct. 1999, pp. 15-19 (1^{ère} part.) et *L.P.A.*, n°204 du 13 octobre 1999, pp. 15-19 (2^{ème} part.) ; CLERGERIE, Jean-Louis, La coordination des aides nationales et communautaires au développement régional, *A.J.D.A.*, juill./août 1989, pp. 416-423 ; BAECQUE, de, Arnaud, Le droit communautaire des aides d'Etat, *C.J.E.G.*, n°562, fév. 2000, pp. 39-72.

²³⁸ *Le Livre blanc de la Commission sur les aides des Etats membres aux entreprises*, décembre 1988 estime que les Etats auraient accordé en moyenne plus de 11.7 milliards d'écus par an sur la période 1982-1986 soit 20 fois plus que l'aide du F.E.D.E.R. aux investissements productifs. Cf. DOUTRIAUX, Yves, *La politique régionale de la C.E.E.*, P.U.F., Que sais-je ?, n°2587, 1992, 127 p. (tableau chiffré des aides des Etats p. 86).

Le droit communautaire fait une interprétation très extensive de la notion d'aide d'Etat (i). Très peu de cas échappent à son filtrage et toutes les personnes publiques sont soumises à une surveillance poussée (ii).

i - La nature extensive de la notion d'aide au regard de l'article 87-1 du Traité

Les aides accordées aux activités économiques par les Etats sont encadrées par le droit communautaire de la concurrence tel que le traité de Rome du 25 mars 1957 instituant les communautés européennes les a définies aux articles 92, 93 et 94 (aujourd'hui art. 87, 88, 89 renumérotés par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 entré en vigueur le 1^{er} mai 1999)²³⁹.

L'article 87-1 (ex 92-1 du traité de Rome) est rédigé comme suit : « Sauf dérogation prévues par le Traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges avec les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Certaines aides ou régimes d'aides comme les aides à l'exportation ou les aides à la survie d'une entreprise condamnée, affectent ostensiblement les échanges dans le marché commun. Mais, en réalité, toute aide économique à une entreprise est de nature à influencer le jeu de la concurrence, s'exposant ainsi à un contrôle. La Commission et la Cour de justice des Communautés européennes ont une position large de la notion d'affectation des échanges. Il y a affectation dès lors que les aides contribuent à maintenir une production intérieure d'un Etat membre ou encore à l'augmenter alors même que l'entreprise bénéficiaire n'exporterait pas²⁴⁰. La possibilité des entreprises des autres Etats membres d'exporter vers le marché de cet Etat membre s'en trouverait affectée. L'aide provoque chez les concurrents une diminution, empêche ou freine l'augmentation des parts de marché. Sans les aides, le fonctionnement du marché aurait été différent.

Le droit communautaire fait une distinction entre les aides qui ont un effet uniforme sur toutes les entreprises et tous les secteurs et les aides qui favorisent certaines entreprises ou certaines productions par la sélectivité. Les aides qui « créent des discriminations à charge de la production ou du commerce d'autres Etats membres »²⁴¹ sont susceptibles d'être interdites. Une aide de portée générale, susceptible d'être attribuée d'office à l'ensemble des activités

²³⁹ Les articles cités sont ceux renumérotés depuis le traité d'Amsterdam. Nous précisons autant que possible l'origine des articles dans les trois traités fondamentaux : traité de Rome, traité de Maastricht, traité d'Amsterdam.

²⁴⁰ C.J.C.E., 13 juillet 1978, *France c/Commission*, Rec. p. 4067.

²⁴¹ C.J.C.E., 10 octobre 1978, aff. 148-77, *Hansen/Hauptzollant de Flensburg*, Rec. p. 1787.

économiques placées dans des situations comparables et non à certaines entreprises ou certaines productions, n'est pas, en soi, répréhensible et incompatible avec les règles de concurrence du droit communautaire. Un régime d'aide est sélectif si les autorités chargées de l'appliquer disposent d'un pouvoir discrétionnaire ou si le régime ne couvre qu'une partie du territoire d'un Etat membre (aides régionales ou sectorielles).

Toutes les entreprises, quel que soit leur statut, sont visées par la réglementation dans la mesure où elles sont susceptibles d'être en situation concurrentielle, c'est à dire qu'elles exercent une activité économique sur un marché où il existe des échanges entre Etats membres²⁴². Ne sont concernées, que les aides dont la portée favorise la santé économique d'une entreprise ou provoque un regain de son poids économique sur le marché. Ces aides exemptent les entreprises publiques ou privées d'une charge que leur budget aurait dû supporter²⁴³ ou permettent « d'alléger les coûts de l'entreprise en reportant la charge sur un budget public »²⁴⁴. Sont également qualifiées d'aides d'Etat, « l'ensemble des moyens pécuniaires que le secteur public peut effectivement utiliser pour soutenir des entreprises »²⁴⁵.

Il y a contrôle communautaire, indépendamment de la régularité des aides en droit interne, lorsque les aides d'origine publique, sont de type : subventions, exonérations fiscales ou de charges sociales, bonifications d'intérêts, avances remboursables, prêts à des conditions plus avantageuses que celles du marché, prêts ou mises à disposition de fournitures, de biens meubles, de personnel, de bâtiments ou de terrains à des conditions préférentielles ou à titre gratuit, couvertures de pertes d'exploitation, annulations ou remises de dettes, prises de participations en capital en dehors de la création d'entreprise, apports de capitaux aux entreprises publiques, octrois de garanties, rabais sur le prix de vente ou de location, réalisations d'infrastructures ou de travaux sur le site de l'entreprise ou toute mesure d'effet équivalent, octrois de tarifs préférentiels de gaz ou d'électricité, ou de taux de réescompte préférentiels²⁴⁶. La Cour de justice des

²⁴² Voir la circulaire du 8 février 1999 relative à l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques, *J.O.* du 27 février 1999, pp. 3015-3019.

²⁴³ C.J.C.E., 2 juillet 1974, *Italie c/Commission*, 173-73, *Rec.* p. 709 ; C.J.C.E., 23 fév. 1961, *Gezamenlijke steenkolenmijnen in Limburg c/Haute autorité*, 30/59 *Rec.* p. 1.

²⁴⁴ COUSSIRAT-COUSTERE, Vincent, Les interventions économiques des collectivités locales face au droit communautaire de la concurrence, in *La libre administration des collectivités locales*, Economica, PUAM, 1984, pp. 187-196. Voir aussi du même auteur COUSSIRAT-COUSTERE, Vincent, Les aides locales aux entreprises face au droit communautaire, *A.J.D.A.*, avril 1985, pp. 171-186.

²⁴⁵ Pt. 50 : C.J.C.E. *France c/Ladbroke Racing et Commission*, aff. C-83-98, 16 mai 2000, *Europe*, juill. 2000, comm. 222.

²⁴⁶ La liste est révisable suivant les exemples connus, ceux à naître ou ignorés. Pour des exemples : cf. D.G.C.L., *L'action économique des collectivités locales*, Paris, La documentation Française, Ministère de l'intérieur, Coll. Décentralisation, 1992, p. 90 et ALBERT, Jean-Luc, Droit communautaire et interventions économiques locales, *Gaz. Comm.*, n°4 du 26 janvier 1998, pp. 34-41.

Communautés européennes a même admis qu'un régime favorable de faillite prévu pour certaines entreprises industrielles pouvait constituer une aide²⁴⁷. Ainsi, que les aides soient positives (versement d'une somme d'argent), négatives (il n'y a pas transfert de ressources publiques : rabais, exonération fiscale, exonérations de charges sociales),²⁴⁸ à caractère économique ou à caractère social, toutes sont potentiellement répréhensibles.

L'intervention pour « sauver » une entreprise que ce soit par des prises de participation dans son capital ou par des prêts classiques ou bonifiés, ou encore la réduction de charges sociales, tombe aussi sous le coup de l'article 87 du traité C.E. Par contre, certaines mesures ne sont pas répréhensibles telles l'abandon de créances liées à l'élimination de pollutions anciennes, la transformation de dettes anciennes et les indemnités de licenciement versées dans le cadre d'un plan social²⁴⁹.

ii – Les personnes publiques concernées par le contrôle

Il faut entendre l'expression « aides accordées par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat », de façon large tant au niveau de la qualité des personnes morales susceptibles d'accorder une aide, qu'au niveau de la nature des aides. Ce sont des aides des autorités publiques au moyen de ressources publiques. La source de financement importe peu²⁵⁰. Bien que l'Etat soit le destinataire des règles à transposer en droit interne et l'interlocuteur principal des institutions communautaires, cela ne signifie pas que les règles de concurrence ne s'appliquent qu'à lui. Cela est vrai dans tous les domaines, des marchés publics aux aides économiques aux entreprises²⁵¹.

²⁴⁷ Application du régime prévu par la loi n°95-79 du 3 avril 1979 dérogatoire aux règles du droit commun des faillites (l'entreprise autorisée à poursuivre son activité économique a bénéficié d'avantages tels une garantie d'Etat, un taux d'impôt réduit, exonération de l'obligation de paiement des amendes et autres sanctions pécuniaires ou un renoncement effectif, total ou partiel aux créances publiques). Atteinte à l'art. 4 du traité C.E.C.A. : C.J.C.E., 1^{er} décembre 1998, *Ecotrade Srl*, aff. C-200/97, *Dr. Adm.*, fév. 1999, n°49.

²⁴⁸ C'est ainsi que la France a été condamnée pour une aide incompatible avec le marché commun. En 1996, le parlement français avait voté une loi (plan « textile ») prévoyant l'octroi d'allègements de charges sociales découlant du système général de prévoyance, sur les bas salaires pour un secteur surcapacitaire perdant des emplois en contrepartie d'actions facultatives des entreprises. Les autorités publiques devront recouvrer les cotisations sociales dont les entreprises ont été indûment exemptées. C.J.C.E., 5 oct. 1999, C. 251/97 *France c/ Commission*, *A.J.D.A.*, avril 2000, chron. CHAVRIER, Henri, LEGAL, Hubert, BERGUES, de, Géraud, p. 323.

²⁴⁹ Décision de la Commission, 97/765/CE 26 juin 1997, relative à des aides d'Etat en faveur de SKET SMM (*J.O.C.E.* n°L314, 18 nov. 1997, *Europe*, janv. 1998, comm. IDOT, L., n°31) et cas du remboursement par un Etat de taxes nationales perçues en violation du droit communautaire : C.J.C.E. 27 mars 1980, *Denkavit Italiana, srl*, aff. 61/79, Rec. p. 1205.

²⁵⁰ Pour un exposé exhaustif de la notion d'aide au sens communautaire cf. BONICHOT, Jean-Claude, MOUTON, Jean-Denis, La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'aide publique aux entreprises, in *Réflexion sur le droit des aides publiques aux entreprises*, rapport public n°41 du Conseil d'Etat, 1989, 1990, La documentation Française, E.D.C.E., pp. 199-215.

²⁵¹ Comme l'a rappelé la jurisprudence de la C.J.C.E., aff. 103/88, 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo* (pour les marchés publics en l'espèce). Cf. HAZARD, Isabelle, Les aides des collectivités locales aux entreprises, *Le Courrier Juridique des finances*, n°83-janvier 1998, pp. 1-3.

Toutes les aides d'origine publique, directes ou indirectes²⁵², accordées par les collectivités publiques des Etats membres (Etat central, administrations publiques ou para-publiques, collectivités territoriales, régionales ou infra-étatiques, banques et fondations publiques, établissements publics ou entreprises du secteur public et les sociétés d'économie mixte)²⁵³ sont susceptibles d'entraver la concurrence.

Tous les investissements effectués par une entreprise publique sont qualifiables d'aides d'Etat s'ils n'auraient pas été effectués, en lieu et place, par un investisseur privé avisé. Tous les moyens pécuniaires que le secteur public peut utiliser pour soutenir des entreprises sont critiquables au regard du droit communautaire sans pour autant qu'une décision directe de l'Etat central, soit intervenue²⁵⁴. L'aide peut aussi être accordée par des organismes privés institués ou désignés comme intermédiaires par l'Etat²⁵⁵ pour gérer cette aide, tel le cas de banques privées chargées de gérer un régime d'aide en faveur des P.M.E. Egalement, les aides accordées par les institutions ou les entreprises de droit privé sur lesquelles l'Etat exerce un contrôle important notamment en terme de participation dans le capital social, sont concernées par le contrôle (cas des entreprises publiques). En définitive, l'objectif est l'élimination de toute intervention « anormale » c'est à dire non guidée par la rationalité comportementale d'un investisseur privé.

b – Les exceptions au principe d'incompatibilité des aides

Les aides économiques ne sont pas toutes interdites par le traité C.E. En fait, le plus souvent c'est un rapport de compatibilité avec les règles de libre échange au sein de l'Union européenne qui est exigé par la Commission européenne. Certaines aides sont compatibles de droit et sont par conséquent autorisées sans avoir à en référer à la Commission, alors que d'autres sont déclarées compatibles mais après approbation (*i*). Lorsqu'elles ne sont pas de plein droit, les aides peuvent être autorisées sur la base de critères comme la proportionnalité, la nécessité ou

²⁵² La distinction en droit français entre les aides directes et les aides indirectes, pierre angulaire du dispositif de décentralisation de 1982, n'a pas de sens juridique pour la Commission européenne. Sur ce point, voir, C.J.C.E., 2 févr. 1988, *Van der Kooy*, Rec. p. 219.

²⁵³ Sur le champ d'application de la notion d'aide d'Etat : C.J.C.E., 18 juillet 1980, *Ville de Hambourg*, J.O.C.E., L. 215, 2 août 1991 ; C.J.C.E. 30 janvier 1985, *Commission c/ France*, aff. n°290/83, Rec. p. 439 ; C.J.C.E., 8 mars 1988, *Exécutif région Wallonne*, Rec. p. 1573 ; C.J.C.E. 14 octobre 1987, *République Fédérale d'Allemagne c/Commission Aff. n°248/84*, Rec. p. 401.

²⁵⁴ Voir T.P.I., 12 décembre 1996, *Air France/Commission*, aff. T.-358/94, Rec. p. II-2109. Une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations avait souscrit des titres émis par Air France. Cet apport de capitaux injectés dans Air France par une société pourtant anonyme (CDC-P) et dont les fonds provenaient de ressources privées a été considérée comme provenant d'une ressource imputable aux autorités publiques et donc relevant des aides d'Etat. La C.D.C. est un établissement public dont les directeurs et gestionnaires sont nommés par le Gouvernement. Le juge communautaire, reprenant l'argument de la Commission, ne retint pas le moyen selon lequel la C.D.C., comme sa filiale destinée à prendre des participations dans des sociétés tierces, étaient autonomes par rapport aux pouvoirs publics : WACHSMANN, Anne, Les aides d'Etat doivent-elles encore avoir une origine étatique ? Le cas des aides versées par les entreprises publiques à travers l'arrêt Air France/CDC, *Europe*, avril 1997, pp. 4-6.

²⁵⁵ C.J.C.E., 22 mars 1977, aff. 78-76 *Steinike et Weinling c/ Allemagne*, Rec. p. 595.

l'intérêt communautaire ou lorsque leur montant est faible (ii). De plus, des règlements d'exemptions catégorielles des aides orienteront le contrôle des aides à l'avenir (iii).

i - Les régimes d'autorisation définis par l'article 87 du traité U.E.

Il convient de distinguer les aides exclues de plein droit du contrôle et les aides exemptées sous réserve de l'appréciation de la Commission.

Tout d'abord, le Traité lui même indique les exceptions de plein droit au régime. « Sont compatibles avec le Marché commun », les aides à caractère social destinées aux consommateurs individuels et les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou d'autres événements extraordinaires. Ces cas sont ainsi exclus du champ d'application de l'incompatibilité²⁵⁶ et n'ont pas à être notifiés à la Commission.

D'autres cas peuvent être autorisés et bénéficier d'une exemption sous réserve de l'appréciation et du contrôle de la Commission²⁵⁷. Ce sont ceux mentionnés à l'article 87-3 du Traité (ex 92-3) dont tout d'abord, « les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous emploi » (87-3-a). En France, seuls la Corse et les départements d'outre mer en sont concernés. En Europe, il s'agit des aides distribuées dans les zones prioritaires de la politique régionale au titre de l'objectif n°1. Egalement, mais les cas sont plus rares, « les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à un perturbation grave de l'économie d'un Etat membre » (87-3-b). Les mesures de relance économique des années soixante-dix ont été ainsi tolérées car elles avaient pour objet de lutter contre les graves conséquences sociales de la crise économique. Enfin, se trouve ici le cas des aides régionales c'est à dire « les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun » (art. 87-3-c). Ce peut être des aides sectorielles à des activités accusant un réel retard eu sein de l'Union européenne ou des aides spécifiques régionales pour des régions en fortes difficultés économiques. La plupart des régimes

²⁵⁶ Art. 87-2 (ex. 92-2 du traité de Rome). A noter qu'une disposition désuète concerne les aides aux régions de la R.F.A. affectées économiquement par les désavantages causés par la division de l'Allemagne.

²⁵⁷ Les cas de l'art. 87-3 (ex 92-3), contrairement à ceux de l'article 87-2, sont laissés à l'appréciation de la Commission européenne. Ceci a été affirmé par une décision de la C.J.C.E., 17 septembre 1980, aff. 730/79, *Philip Morris/Commission*, Rec. p. 2671.

d'aides de l'Etat²⁵⁸ et des aides des collectivités locales ont été autorisés en France suivant cette exception²⁵⁹.

Depuis le traité de Maastricht du 7 février 1992, « les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun », sont aussi compatibles (art. 87-3-d).

Toute nouvelle exemption peut être autorisée par détermination souveraine du Conseil européen statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission (art. 87-3-e). A noter que les aides intersectorielles ou horizontales bénéficient d'une relative tolérance dans la mesure où elles améliorent globalement la santé des entreprises.

ii - Les conditions d'acceptation et d'autorisation des aides par la Commission

L'aide, proportionnée aux objectifs qu'elle poursuit, doit revêtir un intérêt communautaire certain et concerner des montants restreints par entreprise.

Pour être autorisée par la Commission, l'intensité de l'aide doit être proportionnelle au problème à traiter et à l'objectif à atteindre. Elle doit être appropriée c'est à dire strictement nécessaire à cet objectif et pas démesurée. La Commission ne doit pas pouvoir établir que l'objectif aurait pu être atteint par les seules forces du marché. Pour la Commission, même les aides régionales au développement économique corrigeant les handicaps régionaux dont on pourrait estimer qu'elles sont la contrepartie d'une défaillance du marché, ne doivent pas être réalisées contre le jeu du marché²⁶⁰. Les aides doivent être proportionnelles au stade de développement local et même si le handicap est grand, elles ne doivent pas être accordées aux entreprises qui pourraient arriver aux mêmes objectifs par elles-mêmes grâce aux actions financées par leurs fonds propres ou leurs investissements sur prêts bancaires classiques. L'intervention publique est subsidiaire du fonctionnement normal du marché.

Lorsque l'intervention publique est finalement inéluctable seul l'intérêt général communautaire justifie la dérogation au principe d'incompatibilité de l'aide avec le marché

²⁵⁸ P.A.T., Fonds de restructuration du ministère de la défense, reconversion des zones textiles, fonds d'aide à la décentralisation, fonds de redéveloppement industriel, sociétés de conversion, aides aux artisans et commerçants, aides du F.R.A.C, F.D.P.M.I., aides de l'ADEME, de l'ANVAR, aides des quartiers urbains défavorisés etc.

²⁵⁹ Prime régionale à l'emploi, prime régionale à la création d'entreprise, aides à l'immobilier d'entreprise, aides à la réalisation de pépinières d'entreprises, aides à la constitution de services communs aux P.M.E. etc.

²⁶⁰ PERNIN, Anne, Justifications économiques du contrôle communautaire des aides d'Etat, *art. cit.*

commun. L'aide, par les effets sur l'économie qu'elle produit, doit soit concourir aux objectifs de développement assignés par l'Union européenne, soit contribuer à l'amélioration des structures économiques communautaires. Le principe de libre concurrence communautaire doit, *in fine*, sortir gagnant des conséquences des aides. Les aides peuvent donc être acceptables au regard des principes communautaires de libre concurrence : les aides favorisant la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne sont généralement admises ; les aides à l'investissement, au développement des entreprises sont possibles si le secteur aidé n'est pas surcapacitaire (charbon, acier, fibre synthétique, aéronavale, automobile, textile) et si la situation financière de l'entreprise est saine. Les aides à la restructuration ou au sauvetage d'entreprises en difficulté sont possibles pour les raisons précédentes et aussi pour éviter que la disparition d'une entreprise n'aboutisse à une situation de monopole ou d'oligopole étroit.

Les aides aux entreprises non viables sont souvent refusées ou accompagnées d'importantes mesures compensatoires, car la Commission les considère comme empêchant les ajustements normaux du marché. Elles maintiennent artificiellement la survie d'une entreprise. Pour la Commission, il n'est pas souhaitable, même en période de récession, que les Etats membres entravent ou retardent indûment le processus d'adaptation structurelle en accordant des subventions à des entreprises qui, dans la nouvelle situation du marché, devraient disparaître ou procéder à des restructurations²⁶¹. Ces aides font l'objet d'un régime spécifique permettant l'adaptation des entreprises à la concurrence communautaire par des mesures compensatoires permettant la viabilité et la rentabilité économique de l'entreprise aidée. C'est ainsi que toute intervention destinée au sauvetage d'entreprises telle la recapitalisation d'entreprises publiques, doit être liée à l'existence d'un programme de restructuration et de redressement devant conduire à la viabilité de l'entreprise, prévenir les distorsions de concurrence indues et assurer la proportionnalité des aides aux coûts et avantages de la restructuration. Ce type d'intervention est illégal si ces conditions ne sont pas respectées par les Etats²⁶² mais aussi par la Commission lors

²⁶¹ Communication relative à la prolongation des lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté (*J.O.C.E.*, C.74/07, 10 mars 1998) et en dernière date, ligne directrice sur la restructuration des entreprises en difficulté, *J.O.C.E.*, C-288, 9 octobre 1999. Ces lignes directrices révisent les précédentes lignes de 1994 (*J.O.C.E.*, C. 368, 23 déc. 1994, *Europe*, fév. 1995, n°75), en 1997 (*J.O.C.E.*, C. 283/02, 19 sept. 1997, *Europe*, nov. 1997, n°355). La Commission a défini sa politique en matière d'aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté en 1979 dans le huitième rapport sur la politique de concurrence (points 227-228). Cf. spécialement IDOT, Laurence, Les aides aux entreprises en difficulté et le droit communautaire, *R.T.D.E.*, n°3-juill.-sept. 1998, pp. 295-315 et, A propos des entreprises en difficulté et du droit communautaire, in *Prospectives de droit économique, dialogues avec Michel Jeantin*, Dalloz, 1999, pp. 403-409.

²⁶² Cf. les aides publiques françaises à la Société Boussac, jugées illégales, C.J.C.E., 14 février 1990, *France c/Commission des C.E.*, C 307/87, *Rec. I*, p. 307 ; également, décision 97/762/CE de la Commission, 9 juillet 1997, relative aux mesures prises par le Portugal en faveur de EPAC, *J.O.C.E.*, n°L311 du 14 nov. 1997, *Europe*, janv. 1998, comm. IDOT., L, n°31.

de son contrôle²⁶³. La Commission porte une appréciation économique sur les plans de restructuration. Selon une formule usuelle, l'aide « doit être la dernière ». Les dérogations pour les aides au sauvetage sont exceptionnelles et ne peuvent être accordées qu'une seule fois et pour un délai inférieur à six mois, en attendant le plan de restructuration, cohérent, réaliste et d'envergure²⁶⁴. Les mesures compensatoires aux aides financières peuvent consister en la réduction de l'existence des entreprises sur le marché par la baisse des capacités de production, à la privatisation des entreprises²⁶⁵, à des promesses de libéralisation du marché²⁶⁶ ou encore à des baisses d'effectifs. La Commission fait, en général, peu de cas de la question sociale et des emplois²⁶⁷.

Lorsqu'un Etat ou une collectivité publique interviennent dans le capital d'une entreprise, leur action est considérée par les juges et la Commission, comme identique à celle d'une holding privée ou d'un groupe d'entreprises privées. L'Etat y est perçu comme un actionnaire avant d'être une autorité de contrôle, un opérateur économique ordinaire avant de représenter la puissance publique²⁶⁸. Il peut intervenir mais il doit le faire sans discrimination et en respect des règles du droit bancaire. L'Etat ne doit pas considérer son intervention comme indépendante de toute rentabilité financière. De façon générale et pas seulement pour les entreprises publiques, les prises de participations dans le capital d'une entreprise sont possibles que pour favoriser la création d'activité ou lorsque l'Etat se conduit en investisseur de capitaux à risque tel un investisseur privé²⁶⁹. L'autorité publique face au droit communautaire a des obligations assimilables à celles d'un opérateur privé sans que, le cas échéant, la fonction d'intérêt général de

²⁶³ La Commission doit appliquer correctement les lignes directrices sur les entreprises en difficulté de 1994 lors de son enquête comme c'était le cas dans l'espèce T.P.I., 5 nov. 1997, *Ets, R. Ducros, c/ Commission*, aff. T-149/95, Rec. p. II-2031 ; *Europe*, janv. 1998, comm. IDOT, L., n°30. A contrario, si elle ne le fait pas correctement, un recours en annulation peut aboutir.

²⁶⁴ Voir par exemple : deux décisions 98/664/CE de la Commission, 16 déc. 1997 concernant les aides accordées par la Land de Thuringe en faveur de TMW et 98/668/CE de la commission, 1^{er} juill. 1998, concernant une aide d'Etat de la République d'Autriche et du Land de Haute-Autriche en faveur de AM, in *J.O.C.E.*, n°L316, 25 nov. 1998, *Europe*, janvier 1999, n°35.

²⁶⁵ Par exemple, le cas du Crédit Lyonnais pour que la Commission accepte plus de 50 milliards de francs d'aide : décision 95/547/CE de la Commission, 26 juillet 1995, portant approbation conditionnée de l'aide accordée par la France à la Banque Crédit Lyonnais (*J.O.C.E.*, n°L 308, 31 déc. 1995, *Europe*, fév. 1996, n°85) ou du G.A.N. (*J.O.C.E.* n°L78 du 16 mars 1998) mais aussi les affaires Banesto, Banco du Sicilia, Comptoir des entrepreneurs, Société Marseillaise de Crédit, Banco di Napoli, Crédit Foncier de France etc.

²⁶⁶ Décision 97/789/CE de la Commission, 15 juill. 1997 concernant la recapitalisation de la société Alitalia, *J.O.C.E.*, n°L322, 25 nov. 1997, *Europe*, janv. 1998, comm. IDOT, L., n°31.

²⁶⁷ Les aides au maintien de l'emploi (secteurs en reconversion, en crise, surcapacitaires) sont assimilées à des aides au fonctionnement et bénéficient d'un préjugé défavorable de la Commission.

²⁶⁸ Voir, DONY, Marianne, La participation des pouvoirs publics au capital des entreprises et le droit de la concurrence, *Cahiers de droit européen*, 1986, n°2, p. 161 ; KOVAR, Robert, Les prises de participation publiques et le régime communautaire des aides d'Etat, *R.T.D. Com.*, janv-mars-1992, pp. 109-157.

²⁶⁹ En ce cas, une aide est d'Etat si, rapportée au comportement normal d'un investisseur en économie de marché, elle n'aurait pas eu lieu d'être : C.J.C.E., 14 sept. 1994, *Royaume d'Espagne c/Commission*, *Europe*, 1994, n°431.

certaines entreprises, ne soit toujours compatible avec cela²⁷⁰. Pour se soustraire du droit de la concurrence, il faut prouver que l'entreprise ne peut être astreinte aux règles de concurrence du fait de son fonctionnement ou de son coût particulier et qu'à ce titre, des compensations financières aux charges du service sont nécessaires.

Dans une optique proche de celle du contrôle des investissements publics dans les entreprises, la Commission a développé le critère du « vendeur privé opérant dans des conditions de marché normales ». Cette construction s'applique aux ventes de terrain ou aux ventes d'entreprises²⁷¹.

Le droit communautaire a également encadré les régimes d'aides régionales aux entreprises en fixant des montants maximums autorisés en fonction de la gravité des problèmes régionaux²⁷². Dans les régions en retard de développement (P.I.B. inférieur à 75 % de la moyenne communautaire – objectif n°1 de la Communauté c'est à dire les D.O.M. français, la Corse, la Grèce, l'Irlande, la Portugal, l'Espagne), les aides ne peuvent être supérieures à 75 % du montant initial d'un projet en équivalent subvention net (part de la subvention effectivement acquise après déduction des impôts)²⁷³. Pour les régions défavorisées (classées en fonction du P.I.B. et du taux de chômage), les aides aux entreprises peuvent aller au maximum jusqu'à 50% selon les cas.

Parmi ce deuxième cas, se trouvent les régions françaises couvertes par la carte de la P.A.T. La Commission permet les aides à finalité régionale dans le cadre d'un zonage limitatif²⁷⁴ de même que les aides aux P.M.E.²⁷⁵ Les autres régions européennes sont assujetties à un taux de 20% du montant initial d'un investissement²⁷⁶. Certains secteurs sensibles et en surcapacité dans la Communauté sont cependant très surveillés et les autorisations plus limitées (sidérurgie,

²⁷⁰ DEBENE, Marc, *Entreprise publique et marché unique, entre assimilation et suspicion*, *A.J.D.A.*, 1992, pp. 243-252.

²⁷¹ Cf. *J.O.C.E.*, L, du 11 janvier 1992 *Toyota*, *J.O.C.E.*, L, du 5 novembre 1996, *Siemens S.A.*, *J.O.C.E.*, C du 25 octobre 1993 et le XXIII^{ème} rapport sur la politique de la concurrence, office de publication des Communautés européennes, Luxembourg, 1993, point 402.

²⁷² Voir les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale, Communication sur les aides d'Etat à finalité régionale (*J.O.C.E.*, C74, 10 mars 1998, p. 6, *Europe*, mai 1998, n°172) entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2000 et encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissements (*J.O.C.E.*, C 107 du 7 avril 1998, p. 7). Communication de la Commission sur la méthode d'application de l'article 92 (devenu 87) du Traité aux aides régionales publiée au *J.O.C.E.*, C. 212 du 12 août 1988.

²⁷³ Ou 13 000 euros par emploi.

²⁷⁴ La carte P.A.T. pour les projets industriels (P.A.T. industrie) permet des taux d'aide allant jusqu'à 30% du montant de l'investissement (65 à 75% dans les D.O.M.).

²⁷⁵ Pour les aides au conseil, un taux de 50% est accepté par la Commission sur l'ensemble du territoire français. Pour le reste, le soutien aux investissements des P.M.E. est admis sur tout le territoire à hauteur de 7.5 ou 15% des investissements et jusqu'à 30% en zone P.A.T. industrie ou 5 500 euros par emploi, ou 75% dans les D.O.M. cf. circulaire du Premier ministre du 8 février 1999 *précit*.

²⁷⁶ 20% ou 3 500 euros par emploi mais 25% pour les régions danoises et allemandes.

charbon, construction navale, automobile, aéronautique, fibre synthétique)²⁷⁷. Le montant des aides accordées aux entreprises est limité en valeur absolue et en pourcentage de l'investissement. De surcroît, les secteurs de l'agriculture et de la pêche, les transports n'appliquent pas le régime général en matière d'aide d'Etat²⁷⁸.

Certaines aides quantitativement mineures ne soulèveront aucune objection de la Commission et échappent à l'obligation de notification de l'article 88-3. C'est la règle « *de minimis* » en vocabulaire communautaire. Les aides peu importantes auraient peu d'effet sur la concurrence et les échanges entre Etats membres. Celles-ci ne doivent pas dépasser le plafond de 100 000 euros par entreprise, pour une période de trois ans²⁷⁹. Le plafond de 100.000 euros s'applique au montant total des aides accordées à une même entreprise au titre de toutes les mesures couvertes par la règle « *de minimis* ». Les aides mineures ne doivent pas être utilisées en complément d'un régime d'aide notifié sur la même assiette que celle de ce régime. Si l'assiette est différente, elles pourront s'ajouter au régime notifié à condition de ne pas dépasser le plafond sur trois ans. Les aides « *de minimis* » ne peuvent pas non plus devenir un nouveau régime d'aides locales sauf s'il s'agit de dispositifs expérimentaux ou sur une courte période. Enfin, l'intensité de l'aide doit rester comparable aux taux habituellement utilisés pour les aides aux entreprises. La règle « *de minimis* » ne s'applique ni aux secteurs sensibles dans la Communauté (sidérurgie, construction navale, aéronautique, automobile, fibre synthétique), ni aux secteurs couverts par le traité C.E.C.A., ni aux secteurs des transports, de l'agriculture et de la pêche, ni aux aides à l'exportation dans les échanges intra-communautaire, ni aux aides au fonctionnement qui font par ailleurs l'objet d'autorisations spécifiques pour des actions limitées dans le temps. En outre, la Commission a instauré une procédure accélérée en faveur d'aides de faible importance. Pour certains seuils, si la notification est exigée, la Commission ne soulève pas d'objections²⁸⁰.

²⁷⁷ Sur les aides de ces secteurs, voir le règlement C.E. n°3094/95 du Conseil, du 22 déc. 1995, relatif aux aides à la construction navale (*J.O.C.E.* n°L332, 30 déc. 1995, p.1) modif. par le règlement du conseil n°1904/96 du 27 sept. 1996 (*J.O.C.E.* L251 du 3 oct. 1996, p. 5), la communication de la Commission du 16 novembre 1994, sur les aides au secteur aérien (*J.O.C.E.* n°C350, 10 déc. 1994) in *Europe*, mars 1996, n°111 et 112. Sur l'encadrement des aides à l'industrie des fibres synthétiques, la communication de la Commission *J.O.C.E.* n°C94, 30 mars 1996 ; encadrement communautaire des aides d'Etat dans le secteur automobile (97/C.279/01) *J.O.C.E.* n°C-279 du 15 sept. 1997) entré en vigueur au 1^{er} janv. 1998.

²⁷⁸ Pour ces secteurs, il est tenu compte des objectifs spécifiques poursuivis par la politique commune déterminée par le Conseil européen. Ainsi, ces secteurs sont couverts par des régimes particuliers pour la production et la commercialisation des produits agricoles et de pêches. Pour les transports, le régime des aides d'Etat s'applique en partie pour le secteur routier (le matériel de transport ne peut bénéficier d'aides) mais pas pour les autres secteurs (ferroviaire, aérien, maritime, voie navigable).

²⁷⁹ Voir la communication de la Commission relative aux aides « *de minimis* » : *J.O.C.E.*, n°C68, 6 mars 1996, p. 9, *Europe*, juin 1996, n°258.

²⁸⁰ Selon une communication de la Commission du 20 février 1990, il n'y a pas d'obstacle à certaines aides pour les entreprises ne dépassant pas 150 personnes et un chiffre d'affaire inférieur ou égal à 15 millions d'euros. Encore faut-il que la condition de taille de l'entreprise, s'accompagne d'une des trois conditions suivantes : l'aide ne dépasse pas 7.5 % du montant brut du projet ou l'aide ne dépasse pas 3 000 euros par emploi ou le volume total des aides ne dépasse pas 200 000 euros en l'absence d'investissements spécifiques ou d'objectifs en matière de création

Toutefois, même individuellement mineures, lorsque les aides sont cumulées entre elles, l'exigence de notification à la Commission est requise, que ces aides proviennent de la Communauté, des Etats ou des collectivités locales. Le cumul des aides est rapporté au projet global d'investissement limité en général, à trois ans²⁸¹. Pour le cumul des aides à finalité régionale, c'est à dire lorsqu'une entreprise bénéficie d'au moins deux aides du régime à finalité régionale (exonération de taxe professionnelle, prime d'aménagement du territoire, aide à l'immobilier d'entreprise etc. quelle que soit la source de financement locale, régionale, nationale ou communautaire), les plafonds d'intensité applicables à la zone P.A.T. dans laquelle le projet se situe, servent de base au cumul²⁸². Tout dépassement de ces plafonds est illégal au regard du Traité et passible de sanctions par la Commission. Dans ce cumul, l'aide communautaire est une aide publique à inclure dans les plafonds.

Pour les aides à finalités différentes, par exemple le cumul d'une aide à finalité régionale avec une aide à finalité sociale (exonération de charges sociales, aides à l'embauche etc.), tout dépend du montant de l'investissement projeté et la notification n'est pas toujours requise²⁸³. Aussi, la taille des entreprises est un critère de tolérance des aides puisque les petites entreprises peuvent cumuler un montant d'aide supérieur aux autres entreprises²⁸⁴.

iii – Le nouveau principe de l'exemption catégorielle en matière d'aide d'Etat

d'emplois. Voir aussi la recommandation de la Commission du 3 avril 1996 concernant la définition des P.M.E. (*J.O.C.E.* n°L 107, 30 avril 1996).

²⁸¹ L'assiette du projet servant de base à l'évaluation du cumul, varie en fonction de sa finalité. A finalité régionale, les calculs de cumul d'aide se font à partir de la somme totale des dépenses éligibles au titre aux aides régionales. Pour les aides à finalités différentes, le cumul d'aide est analysé en rapport à l'ensemble des investissements en capital fixe globaux d'un projet. Cf. sur ce point, circulaire du 8 février 1999, *J.O.* du 27 fév. 1999, p. 3018.

²⁸² Soit 15, 22, 25, 30% en équivalent subvention net en métropole selon les diverses zones, et 65% dans les D.O.M. Ces taux peuvent être majorés de 10 points pour les aides aux P.M.E. dans la limite des 30% (75% en D.O.M.), cf. Communication sur les aides d'Etat à finalité régionale du 10 mars 1998 *précit.*

²⁸³ Au préalable, les aides doivent individuellement respecter les règles d'intensité et de notification propres. Si le projet n'excède pas 3 millions d'euros quelle que soit l'intensité des aides publiques qu'il reçoit, ou si l'intensité cumulée des aides ne dépasse pas 10% en équivalent subvention net quel que soit le montant de l'investissement, il est dispensé de notification préalable. Entre 3 et 12 millions d'euros, il doit être notifié si l'intensité cumulée des aides publiques excède 25 % du projet d'investissement. Au-delà de 12 millions d'euros, la notification préalable est obligatoire si l'intensité des aides publiques cumulées dépasse 10% du projet d'investissement ou si l'intensité des aides cumulées dépasse le taux maximum du régime de la P.A.T. appliqué dans le département. Egal., sont autorisés sans notification, les cumuls d'aide qui respectent le taux plafond du régime d'aide le plus favorable en faveur du projet. Communication de la Commission sur le cumul des aides à finalité différente, *J.O.C.E.*, C 3 du 5 janv. 1985.

²⁸⁴ Les cumuls d'aides pour les petites entreprises bénéficient de plafonds plus élevés mais les cumuls sont toujours notifiés s'ils dépassent les plafonds ordinaires, cf. circulaire du 8 février 1999, *précit.*

En 1998, un règlement n°994-98 du Conseil a ouvert à la Commission la possibilité de prendre des règlements d'exemptions catégorielles²⁸⁵. Cette possibilité est ouverte au Conseil à l'article 89 (ex 94) du traité C.E. et dans un registre autre que les aides d'Etat, à l'article 81-3 (ex 85-3, concurrence privée). Le règlement n°994/98 est une première en introduisant l'exemption catégorielle en matière d'aide d'Etat²⁸⁶. Par ces règlements d'exemption, la Commission simplifie son travail administratif puisqu'elle a moins de cas individuels à examiner et peut concentrer son action sur les plus importants d'entre eux. Elle remplace en partie son contrôle *ex-ante* par une surveillance *ex-post*. Les entreprises ou les administrations bénéficient d'une meilleure sécurité juridique en sachant à l'avance quelles aides sont exemptées et donc non soumises à notification. Le contrôle de la Commission est toujours soutenu mais les règles du jeu étant plus claires²⁸⁷, il est plus difficile de les transgresser au nom de l'ignorance ou de la complexité de l'action de la Commission. Les règlements d'exemptions qui seront adoptés par la Commission concerneront tout d'abord les aides horizontales, dénommées également aides intersectorielles, générales ou transversales.

Parmi les aides horizontales, les aides à la formation et les règles *de minimis* feront l'objet d'exemption par catégorie dans un premier temps²⁸⁸, les aides aux P.M.E., à la recherche et au développement, celles à la protection de l'environnement²⁸⁹ ou les aides à l'emploi dans un second temps. Ces catégories ont été jusqu'ici couvertes par des lignes directrices et des encadrements communautaires²⁹⁰. Autre catégorie pouvant être exemptée, les aides respectant la

²⁸⁵ Règlement n°994/98 du 7 mai 1998 du Conseil sur l'application des articles 92 et 93 (87 et 88 nouveaux) C.E. à certaines catégories d'aides horizontales, *J.O.C.E.* L142 du 14 mai 1988, pp. 1-4 (pour remonter à la source voir la proposition de règlement du Conseil, *J.O.C.E.*, n°C262, 28 août 1997).

²⁸⁶ BLUMANN, Claude, L'émergence de l'exemption catégorielle en matière d'aide d'Etat : le règlement n°994/98 du 7 mai 1998, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°428, mai 1999, pp. 319-327.

²⁸⁷ ADELIN-PEIX, Marie, « Stick to your gun » ou les nouvelles règles applicables au contrôle des aides d'Etat par la Commission européenne, *Le Courrier Juridique des Finances*, n°103-novembre 1999, pp. 1-4 ; BELORGEY, Jean-Marc, La sécurité juridique des décisions d'octroi d'aides publiques au regard du droit communautaire, *A.J.D.A.*, mai 2000, pp. 371-381.

²⁸⁸ Projets de règlements en instance : aides à la formation, *J.O.C.E.* n°C89, 28 mars 2000, p. 6 ; aides de minimis, *J.O.C.E.* n°C89, 28 mars 2000, p. 8. Les aides « de minimis » sont considérées comme ne réunissant pas toutes les conditions de l'article 87-1 ce qui légitime l'absence d'obligation de notification, *Europe*, mai 2000, p. 19.

²⁸⁹ Le régime des aides à l'environnement a déjà été considérablement assoupli en 1994 (encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, *J.O.C.E.* n°C72/3 du 10 mars 1994). Les aides sur fonds publics accordées à des initiatives privées n'étaient auparavant tolérées que dans une limite maximum de 15% de l'investissement envisagé. Depuis 1994, il s'agit de 30, 40 voir 50% selon les cas.

²⁹⁰ Voir les lignes directrices concernant les aides à l'emploi, *J.O.C.E.* n° C 334 du 12 déc. 1995, p. 4 et *J.O.C.E.* C218 du 27 juillet 1996, p. 4, *Europe*, fév. 1996, n°86 ; sur l'encadrement communautaire des aides aux P.M.E., *J.O.C.E.* n° C 213 du 19 août 1992 et *J.O.C.E.* C213 du 23 juillet 1996, p. 4 ; les aides à l'environnement, *J.O.C.E.* n°C72/3 du 10 mars 1994, p. 3 ; sur l'encadrement des aides à la recherche et au développement, *J.O.C.E.* n°C45, 17 février 1996, *Europe*, avril 1996, n°161 ; sur les ventes de bâtiments et de terrains par les pouvoirs publics, *J.O.C.E.* n° C 209 du 10 juillet 1997, p. 3 ; sur l'encadrement des aides à la formation, 98/C-343/07, *J.O.C.E.* n°C343, 11 nov. 1998, p. 10, *Europe*, janvier 1999, n°35 ; à la restructuration des entreprises en difficulté, *J.O.C.E.*, C-288, 9 octobre 1999 ; encadrement des aides d'Etat aux entreprises dans les quartiers urbains défavorisés, *J.O.C.E.*, C146 du 14 avril 1997, p. 6 ; encadrement communautaire des aides d'Etat dans le secteur automobile (97/C.279/01) *J.O.C.E.*

carte approuvée par la Commission pour chaque Etat membre pour l'octroi des aides à finalité régionale. Pendant longtemps, les aides régionales des Etats n'étaient pas rejetées par la Commission du fait de la faiblesse de la politique régionale communautaire. Aujourd'hui, la Commission dispose d'une politique de lutte contre les disparités régionales en vertu de la politique de cohésion économique et sociale. Ainsi, les aides régionales des Etats n'ont plus les faveurs de la Commission sauf à être en adéquation totale avec la politique communautaire²⁹¹. Pour être tolérées, les aides régionales des Etats doivent être concentrées géographiquement sur les régions en réelle difficulté économique.

De même, les interventions doivent être différenciées en fonction de la gravité des problèmes. La Commission élabore une carte des régions éligibles aux fonds structurels tout comme elle approuve la carte des régimes nationaux d'aides à finalité régionale des Etats comme la carte de la prime d'aménagement du territoire au regard de sa carte des fonds structurels. Progressivement, les cartes devront coïncider entre elles et la carte nationale coller à la carte communautaire sans quoi les aides régionales des Etats seront incompatibles. La régulation communautaire se substitue à la régulation nationale. Ce sont ces aides régionales approuvées par la Commission qui peuvent être exemptées de notification.

Enfin, le Conseil autorise la Commission à prendre une exemption catégorielle pour la règle « *de minimis* ». Ce faisant, le Conseil légifère dans le champ des articles 87 et 88 du Traité et consacre officiellement cette règle tout comme il a consacré la notion d'aide horizontale. Ces règles provenaient de la codification propre à la pratique de la Commission. Les aides de faible importance pourront être exemptées de contrôle ce qui satisfait les collectivités locales, très concernées par ces cas. La Commission fait preuve ici de souplesse puisque les aides aussi mineures soient-elles sont, selon l'esprit du Traité, attentatoires aux règles de concurrence et à l'affectation des échanges entre les Etats membres. Toutefois la question du cumul des aides reste posée et les cumuls importants feront l'objet de contrôles du même type que ceux exercés aujourd'hui.

Si la pratique administrative va être allégée par les exemptions catégorielles, les Etats ne s'affranchissent toutefois pas des contrôles *a posteriori* de la Commission. Le règlement n°994/98 ne relâche pas l'emprise de la Commission sur les Etats. Au contraire, l'emprise

n°C-279 du 15 septembre 1997) entré en vigueur au 1^{er} janv. 1998 ; les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale (*J.O.C.E.*, C74/06, 10 mars 1998, *Europe*, mai 1998, n°172) entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2000 ; encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissements (*J.O.C.E.*, C 107 du 7 avril 1998, p. 7) ; encadrement des aides d'Etat aux entreprises dans les quartiers urbains défavorisés, *J.O.C.E.*, n°C146, 14 mai 1997, p. 8, *Europe*, juillet 1997, n°245).

²⁹¹ BLUMANN, Claude, L'émergence de l'exemption catégorielle en matière d'aide d'Etat ... *art. cit.* pp. 322-323.

s'amplifie par un contrôle qui exige une collaboration de plus en plus intense des Etats²⁹². Dès la mise en œuvre des règlements, ceux-ci doivent transmettre à la Commission un résumé des informations relatives aux aides ou des régimes d'aides susceptibles de bénéficier de l'exemption. Ces informations sont publiées au journal officiel de la Communauté européenne. La Commission peut demander à tout moment des informations sur des points particuliers et les Etats produisent une fois par an un rapport sur l'application des exemptions catégorielles. Par conséquent, l'application des mesures d'exemption catégorielles ne signifie en rien le retour d'une liberté d'action des Etats membres.

2 –Le mécanisme de contrôle des aides par la Commission européenne

A côté de la pratique jurisprudentielle, le collège bruxellois a développé souverainement ses propres codifications par une démarche pragmatique. Il dispose d'une forte capacité de persuasion ou de contrainte sur les Etats membres. Ce n'est que depuis 1999 qu'un règlement du Conseil est venu officialiser les pratiques de la Commission²⁹³. Le principe essentiel de la procédure de contrôle par la Commission est l'obligation constante pour les Etats de révéler leurs dispositifs d'aides aux entreprises, existants ou à venir. C'est un examen permanent des aides qu'effectue la Commission (a). Ensuite, si cette procédure est transgressée par un Etat ou si de façon générale le droit communautaire n'est pas respecté ou bien encore si les décisions de la Commission ne sont pas suivies d'effets, des sanctions répriment les Etats (b).

a - L'examen permanent des aides par la Commission

Il est nécessaire de distinguer le contrôle des aides individuelles ou des régimes d'aides²⁹⁴ déjà existants (i), du contrôle des aides nouvelles ou des projets de modification d'aides existantes qui doivent être préalablement notifiés (ii). Aussi, les collectivités locales françaises ne sont pas exclues du contrôle pour leurs aides économiques (iii). Dans tous les cas, la Commission

²⁹² Sans que le règlement n°994/98 le précise, la mauvaise collaboration des Etats (communication insuffisante d'informations, informations erronées ou retardées) pourrait obliger la commission à activer l'article 226 (ex 169) du traité C.E. (action en manquement étatique).

²⁹³ Règlement C.E., n°659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité C.E., *J.O.C.E.*, n°L 83, 27 mars 1999 (en vigueur depuis le 16 avril 1999), commentaire de IDOT, Laurence, *Europe*, mai 1999, p. 22, n°191 ; LÜBBIG, Thomas, Les nouveaux règlements du Conseil en matière d'aides d'Etat, *Gaz. Pal.*, 11-13 juillet 1999, *Gazette européenne* n°20, pp. 4-10 (texte des règlements pp. 28-38).

²⁹⁴ Lorsque nous utilisons le terme d'aide, nous visons autant des aides individuelles que des régimes d'aides. Toutefois, le régime d'aide fait l'objet d'une définition précise « toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition et toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou plusieurs entreprises pour une période indéterminée et/ou pour un montant indéterminé ». A contrario, l'aide individuelle est « une aide qui n'est pas accordée sur la base d'un régime d'aide, ou qui est accordée sur la base d'un régime d'aides, mais qui doit être notifiée ». art. 1-d (régime d'aide) et 1-e (aide individuelle) du règlement n°659/1999 *précit*.

a l'obligation de mettre en œuvre la procédure spéciale de contrôle prévue par l'article 88 (paragraphe 1 et 2) du Traité si elle estime une mesure incompatible avec le marché commun²⁹⁵.

i - La régularisation des aides existantes

Dans le premier cas de figure des aides existantes²⁹⁶, le constat de la Commission est établi à la suite de la découverte tardive d'un dispositif d'aide aux entreprises²⁹⁷ ou à la suite de la modification des règles communautaires faisant entrer dans le champ d'application du contrôle des aides précédemment exclues et les rendant de ce fait incompatibles avec le fonctionnement du marché unique²⁹⁸. Si la Commission constate qu'une aide existante n'est pas, ou n'est plus, compatible avec le marché commun, elle met en demeure l'Etat concerné de présenter ses observations dans un délai d'un mois. Il s'agit en quelque sorte d'assurer les droits de la défense. Au terme de ce délai, elle fait des « propositions de mesures utiles » pour le futur²⁹⁹. Ces recommandations vont de la modification sur le fond de l'aide, à l'introduction d'exigences procédurales, jusqu'à la suppression de l'aide. Si l'Etat accepte les recommandations, il est tenu de les mettre en œuvre.

Si l'Etat membre concerné n'accepte pas les mesures proposées et si la Commission continue de penser que ces mesures sont nécessaires, elle ouvre la procédure de l'article 88-2 (investigation formelle) qui prévoit une phase d'examen contradictoire. Le régime existant sera amendé pour le futur.

ii - Les modalités de notification des aides nouvelles

²⁹⁵ Voir sur le contrôle de la Commission (des conditions d'information, de délai, de restitution des aides selon l'art. 88 du traité), STRUYS, Michel, L., Questions choisies de procédure en matière d'aide d'Etat, *R.T.D.E.*, 1993, n°1, janv-mars, pp. 17-38 et l'article de ROBERTI, Gian Michele, Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales, *A.J.D.A.*, spécial juin 1993, pp. 397-411 ; SUBRA DE BIEUSSES, Pierre, Les contrôles communautaires des aides, in NEMERY, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, op. cit. pp. 445-458.

²⁹⁶ L'arrêt C.J.C.E. *Costa c/ ENEL* du 15 juillet 1954, Aff. 6/64, *Rec.* p. 1161 et ss. illustre la différence entre aides nouvelles et aides existantes. De surcroît, le règlement n°659-1999 du 22 mars 1999 *précit.*, définit les aides existantes (art. 1-b). Il s'agit notamment des aides individuelles ou des régimes d'aides mis en vigueur avant l'entrée en vigueur du traité dans l'Etat membre et toujours applicables après ; des aides autorisées par la Commission, des aides à l'égard desquelles le délai de prescription a expiré (10 ans), des aides exemptées de plein droit d'après les termes du traité ou de la codification de la Commission. Ce sont aussi celles qui n'étaient pas des aides au moment de leur mise en vigueur mais qui le sont devenues à la suite d'une évolution du Marché commun. L'aide nouvelle (art. 1-c) est une aide qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante.

²⁹⁷ Toutes les aides ne sont pas, par négligence ou ignorance, déclarées. Le foisonnement des entités infra-étatiques en Europe rend le contrôle difficile. L'information sur un nouveau dispositif d'aide peut venir à la connaissance de la Commission par la presse ou par un concurrent d'une entreprise aidée.

²⁹⁸ La procédure relative aux régimes d'aides existants est rappelée aux art. 4-4, 6, 17 à 19 du règlement du 22 mars 1999.

²⁹⁹ Selon les termes mêmes de l'art. 18 du règlement du 22 mars 1999 *précité*

Hormis les cas d'aides existantes, le principe est la notification de toute aide nouvelle. C'est le système de l'autorisation *ex ante*. Les cas concernés sont les aides économiques qui ne sont pas encore en vigueur, les aides existantes modifiées, tout projet d'aide à une entreprise dépassant les seuils de notification de l'encadrement communautaire relatif aux grands projets d'investissement, toutes les aides des secteurs surcapacitaires ou en crise et les cumuls d'aides. L'ouverture de la procédure de contrôle a un effet suspensif³⁰⁰ puisqu'aucun projet d'aide ne peut être mis à exécution avant l'achèvement de la procédure communautaire et, le cas échéant, de la procédure juridictionnelle devant les juridictions des Communautés européennes³⁰¹. L'aide nouvelle nécessite l'autorisation préalable de la Commission avant toute mise en œuvre (clause de suspension ou « standstill » en vocabulaire communautaire). Cette obligation d'abstention est absolue pour les Etats comme l'a rappelé l'article 3 du règlement du 22 mars 1999 précité. Sans cela, toute mise à exécution sans notification et autorisation est illégale.

L'acte à notifier par l'Etat membre³⁰² afin d'obtenir des dérogations au principe d'interdiction ou une décision de compatibilité, n'est pas la décision individuelle d'octroi mais le texte général sur lequel la décision puise son fondement réglementaire³⁰³. La Commission informe aussitôt l'Etat membre de la réception d'une notification (art. 2-1 du règlement du 22 mars 1999). Elle dispose alors d'un délai de deux mois pour évaluer la relation de compatibilité au marché commun. C'est la phase d'examen préliminaire de la notification où la commission peut demander des compléments d'information auprès des Etats concernés. Elle peut rendre une décision de compatibilité « dite décision de ne pas soulever d'objection » et indiquer quelle dérogation prévue par le Traité a été appliquée, ou encore reconnaître que la mesure en cause n'est pas une aide. Si au terme des deux mois, la Commission n'a pas pris de décision, l'aide est réputée autorisée. L'Etat membre peut exécuter « ses » mesures après en avoir avisé la Commission qui dispose de quinze jours pour prendre une décision contraire. Au-delà, l'aide s'appliquera selon la volonté de l'Etat (article 2-6 du règlement du 22 mars 1999).

³⁰⁰ L'application anticipée des aides est interdite : Communication de la Commission, *J.O.C.E.*, C 318, 24 nov. 1983.

³⁰¹ L'interprétation de l'art. 88 (ex 93) a été opérée par la C.J.C.E. dans l'arrêt, 15 juillet 1964, *Costa/E.N.E.L.*, précit. Tout Etat membre qui appliquerait des mesures avant la fin de la procédure de la Commission encourt la procédure de l'art. 186 du traité de Rome aux fins d'ordonner la cessation sans délai de la mesure d'aide litigieuse : C.J.C.E., ordonnance du 21 mai 1977, aff. 31/77 R. et 57/77 R, *Commission c/Royaume-Uni*, Rec. p. 921.

³⁰² Art. 88-3 (ex 93-3). Concrètement, en France, le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique (S.G.C.I.) est chargé de coordonner les informations sur la notification des ministères et des préfets. C'est un service général placé auprès du Premier ministre et non du ministère des affaires étrangères, dont le secrétaire général est le conseiller du Premier ministre pour les affaires européennes. Il monopolise le lien avec la représentation permanente de la France auprès des instances communautaires. Il diffuse les informations aux administrations centrales. Toute administration française doit passer par lui pour la notification des aides.

³⁰³ C.J.C.E., 5 octobre 1994, *République italienne c/Commission*, Rec. I, p. 4635, *Europe*, 1994, n°475.

Enfin, si la Commission a des doutes sur la compatibilité d'une aide, s'ouvre alors la procédure d'investigation formelle identique à celle de la procédure du cas des aides existantes (article 88-2 du Traité). L'Etat et les tiers intéressés sont mis en demeure de présenter leurs observations dans le délai d'un mois³⁰⁴. Les tiers jouent le rôle de source d'information de la Commission. Celle-ci prend la décision finale qui est soit négative, c'est à dire que la mesure est incompatible avec le marché commun, soit positive ce qui signifie que l'aide est compatible avec le marché ou qu'elle n'est pas une véritable aide au sens du Traité, soit enfin une décision positive sous conditions spécifiées. Si la décision est négative, il est proposé de supprimer ou de modifier l'aide dans un délai déterminé. En ce dernier cas, la Commission a l'obligation de motiver sa décision. Elle peut aussi révoquer toute décision s'il apparaît que l'Etat a fourni des informations inexactes ayant eu une influence déterminante sur la décision finale.

La durée globale de la procédure d'investigation formelle est, en pratique, rarement inférieure à six mois sauf pour les aides mineures³⁰⁵. Depuis le règlement du 22 mars 1999, la Commission « s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure ». Ce délai peut être prorogé en accord avec l'Etat membre concerné. Si l'Etat le lui demande au bout du délai de dix-huit mois, la Commission prend obligatoirement une décision dans les deux mois, sur la base des éléments dont elle dispose³⁰⁶.

La décision finale est exclusivement réservée à la Commission et en aucun cas à des instances ou des juridictions nationales. La technique du contrôle bruxellois est plutôt coutumière bien que non figée : « Il s'agit d'une institution qui ne se sent pas liée par la lettre du Traité, qui rejette toute approche statique du contrôle des aides publiques au profit d'équilibres en perpétuelle mutation »³⁰⁷. Une place importante est laissée à la négociation pour trouver un compromis acceptable dans l'intérêt de toutes les parties. La technique de contrôle est généralement fondée sur une analyse « coûts bénéfices » laquelle est plus ou moins formalisée selon les cas, mais s'évalue suivant un équilibre à trouver entre les impératifs de libre concurrence et la préservation des intérêts économiques et sociaux ou la poursuite d'objectifs communautaires spécifiques.

³⁰⁴ Tout autre Etat membre intéressé est invité à présenter ses observations par une publication au *J.O.C.E.* de même que les entreprises intéressées.

³⁰⁵ 2 mois voire 1 mois pour les aides mineures.

³⁰⁶ Ces délais ne concernent pas les aides illégales c'est à dire les aides nouvelles mises à exécution en violation de l'article 88-3 (ex 93 -3 du traité) : art. 13-2 du règlement n°659-1999 du 22 mars 1999 *précit.*

³⁰⁷ KARPENSCHIF, Michäel, *Le contrôle communautaire des aides publiques nationales*, thèse, Université Jean Moulin Lyon 3, Faculté de droit, C.D.R.E., 1998, 2 vol., 774 p. ; citation p. 378 et spéc. pp. 420-449.

Aujourd'hui, les interventions économiques des collectivités locales sont insérées dans un double carcan qu'est le contrôle interne de l'Etat et la surveillance de la Commission européenne³⁰⁸. Le traité de Rome confie à l'Etat la responsabilité de l'application des règles de concurrence communautaire sur le territoire national, ce qui implique de les faire respecter au niveau local dont, au premier chef, par les collectivités locales et leurs groupements. En ces cas, il appartient au préfet relayant le Gouvernement,³⁰⁹ d'informer les collectivités locales des dispositions du droit communautaire. Pourtant, ne répondant pas exactement à la définition des aides régionales ou sectorielles³¹⁰, « les interventions économiques locales en faveur des entreprises constituent des cas non expressément prévus par le traité C.E. »³¹¹. La Commission les a souvent assimilées à des aides nationales qualifiées « d'aides générales ». Malgré cette tentative de qualification, l'art. 87§3-c sur les aides régionales reste utilisé pour les justifier³¹². Tout dispositif législatif ou réglementaire d'aide intéressant les collectivités locales a dû ou devra être notifié au collège bruxellois avant de s'appliquer. Par exemple, la loi n°82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 a défini le régime juridique général applicable aux interventions économiques locales. Elle renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'attribution dont « les plafonds et les zones indispensables à la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire et compatibles avec les engagements internationaux de la France »³¹³. Les actuels régimes d'aides ont été approuvés par la Commission. Ainsi, les

³⁰⁸ Voir LAGRANGE, Richard, CEE et action économique des collectivités locales, *A.J.D.A.*, décembre 1991, pp. 846-854 ; LOUNGOULAH, Gérard-L. Philippe, L'interventionnisme économique local en France : entre l'Etat et l'Union européenne, *R.D.P.*, n°3-1998, pp. 845-860.

³⁰⁹ Voir les circulaires successives du Premier ministre rappelant aux collectivités locales les conditions d'application de la réglementation européenne relative aux aides publiques, dont la dernière en date du 8 février 1999 (*J.O.* du 27 février 1999, p. 3015 *préc.*), remplace les précédentes (circulaire n°3548/SG du 12 janvier 1990 relative à la réglementation et à la procédure à respecter en cas de cumul d'aides à finalités différentes, circulaire n°3904/SG du 20 juillet 1993 rel. aux interventions économiques des collectivités territoriales et au respect du droit communautaire) et met à jour la circulaire du ministre de l'industrie, des postes et télécommunications du 13 janvier 1994 rel. au soutien à l'investissement des petites et moyennes industries-fonds de développement des P.M.I., la circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 24 avril 1995, rel. aux conditions d'attribution de la prime d'aménagement du territoire et au respect du droit communautaire et du droit interne.

³¹⁰ Diverses, elles ne concernent pas en principe des secteurs prédéterminés (bien qu'il y ait des exemples dans les contrats de plan) ni n'ont, pour les aides à finalité régionale, de plafonds d'intensité des aides par zones défavorisées sauf certains cas (exonération de taxe professionnelle, immobilier d'entreprise, prime régionale à l'emploi).

³¹¹ DOYEN, Yann, Droit communautaire et droit national en matière d'aides locales aux entreprises : vers une plus grande sécurité juridique, *Gaz. Comm.*, n°18-2000, pp. 48-55 (spéc. p. 50).

³¹² DOYEN, Yann, *Ibidem* p. 51.

³¹³ *J.O.* du 8 janvier 1982, p. 222, décrets d'application n°82-806 rel. à la prime régionale à la création d'entreprises, n°82-807 rel. à la prime régionale à l'emploi, 82-808 rel. aux prêts, avances et bonifications d'intérêts et 82-809 rel. aux aides à l'achat ou à la location de bâtiments du 22 septembre 1982 (*J.O.* 24 sept. 1982, p. 2852 et ss.), et des diverses modifications dont ils ont fait l'objet par la suite. Il en est allé de même avec la loi n°82-213 du 2 mars 1982 rel. aux droits et libertés des communes, départements et des régions (*J.O.* 3 mars 1982, pp. 730-747 et rectific. *J.O.* du 6 mars 1982, p.779) et le régime cadre des aides au tourisme et des aides à l'environnement (Circulaire interministérielle du 23 septembre 1997).

décisions des collectivités locales prises en application et selon les modalités de ces régimes, n'ont pas à être notifiées à nouveau à la Commission.

Par contre pour être légale, toute aide locale intervenant en dehors des régimes approuvés doit en principe, outre le respect de la législation interne, soit, respecter la règle de « *minimis* », soit être notifiée préalablement à son exécution à la Commission ou, respecter les modalités d'un régime similaire notifié pour des aides de l'Etat au niveau régional. En pratique, les aides locales ne sont pas toujours notifiées³¹⁴. Les aides de portée générale, parce que bénéficiant en théorie à l'ensemble de l'économie et non à une seule entreprise, sont libres hormis celles à l'immobilier d'entreprise et les garanties d'emprunt³¹⁵. Sur le principe, la Commission ne s'y oppose pas. En pratique, leur imprécision aboutit souvent à des situations litigieuses puisque soit une seule entreprise est concernée, soit les plafonds d'aides communautaires sont dépassés. Il est ainsi conseillé de porter à la connaissance de la Commission certains cumuls d'aides à finalité régionale ou à finalité différente, les attributions d'aides indirectes ne concernant qu'une seule entreprise ou enfin, une aide à une entreprise en difficulté. Si le préfet est au courant d'un projet d'aide en amont de la prise de décision locale ou lors du contrôle de légalité des actes des collectivités locales³¹⁶, il apprécie la conformité des aides au Traité. Il fera les démarches pour informer, le cas échéant le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique, afin qu'une notification puisse être adressée à la Commission avant l'entrée en vigueur de l'aide. Pour l'heure, les aides des collectivités locales ne sont pas gravement compromises par l'encadrement européen vu leurs montants modestes comparés à ceux de l'Etat, mais l'intensité croissante du contrôle de la Commission incite à la prudence et exige un respect préventif des conditions d'octroi des aides³¹⁷.

b - Les sanctions du non respect des règles communautaires

Le mécanisme de sanction des Etats dépend en premier lieu de la Commission (i). La répression est également le fait du juge communautaire et de plus en plus, les instances communautaires font appel à la collaboration des juridictions nationales (ii).

³¹⁴ En 1992, la Commission a remis en cause un dispositif d'aide du Conseil général de Savoie aux entreprises s'implantant dans le canton de Modane, que la France avait « oublié » de notifier (rabais sur le prix de la consommation d'électricité pouvant aller jusqu'à 25% du coût et sur 5 années). Exemple in Cf. ALBERT, Jean-Luc, Droit communautaire et interventions économiques locales, *art. cit.* p. 38.

³¹⁵ Le décret n°82-809 *précit.* tient compte des engagements communautaires. Hormis ces cas réglementés, les aides indirectes sont libres sans limite tirée du droit communautaire.

³¹⁶ La décision du Conseil constitutionnel n°82-137 DC du 25 février 1982, *Rec.* p. 38 a précisé que le droit communautaire fait partie de la légalité s'imposant aux collectivités locales et qu'il revient au représentant de l'Etat d'en assurer le respect. Il soumet les interventions économiques aux engagements internationaux de la France.

³¹⁷ GROUD, Hervé, L'encadrement juridique des dépenses économiques des collectivités locales, in *Le financement du développement local*, CURAPP, P.U.F., 1995, pp. 67-92 (spéc. pp. 81-92).

Dans la réalité, la complexité du vaste régime d'aides aux activités économiques rend difficile le respect des règles communautaires. La Commission a été habilitée par le traité de Rome et en partie par le traité C.E.C.A. à contrôler les règles de concurrence et à sanctionner les Etats qui ne respecteraient pas leurs obligations communautaires de notification³¹⁸. Elle dispose d'une marge d'appréciation en fonction des aides et des précautions prises par les Etats pour l'en informer. Tout d'abord, depuis le règlement du 22 mars 1999 (art. 22), la Commission est habilitée à opérer des visites sur place lorsqu'elle a des doutes quant au respect de ses décisions notamment les décisions conditionnelles relatives aux aides individuelles après avoir obtenu l'autorisation de l'Etat concerné. Elle peut avoir accès à tous les locaux, livres de comptes, documents professionnels et demander des explications orales sur place.

Ensuite, en cours de procédure d'examen, la Commission peut prendre des mesures d'injonction envers les Etats. Après avoir enjoint l'Etat concerné de présenter ses observations, la Commission peut prendre une injonction de fournir des informations³¹⁹. Elle peut aussi suspendre le versement de toute aide illégale non notifiée jusqu'à ce qu'elle ait statué de façon certaine sur la compatibilité de l'aide. C'est l'injonction de suspension³²⁰. De la même manière, elle peut arrêter une décision enjoignant à l'Etat membre de récupérer provisoirement une aide versée illégalement, jusqu'à ce qu'elle statue définitivement. Pour ce cas précis, il faut que le caractère d'aide de la mesure concernée ne fasse pas de doute, qu'il y ait urgence et qu'existe un risque « sérieux de préjudice substantiel et irréparable pour un concurrent »³²¹. C'est l'injonction de récupération. La Commission peut autoriser l'Etat membre à accompagner le remboursement de l'aide par une aide au sauvetage de l'entreprise.

En cas de décision définitive négative concernant une aide illégale, la Commission doit décider la récupération de celle-ci auprès de son bénéficiaire par l'intermédiaire de l'Etat membre concerné³²². Le délai de prescription en matière de récupération de l'aide est de dix ans depuis le

³¹⁸ Art. 88 (ex 93 du traité) pour les aides publiques, art. 226 à 228 (ex. 169 à 171) du traité également pour les manquements des Etats. Art. 4c du traité C.E.C.A.

³¹⁹ Art. 10-3 du règlement du 22 mars 1999, *précit.*

³²⁰ Art. 11-1 du règlement du 22 mars 1999, *précit.* qui reprend la jurisprudence C.J.C.E., 14 février 1990, *République française c/Commission des C.E.*, C 307/87 Rec. I-307.

³²¹ Art. 11-2 du règlement du 22 mars 1999, *précité*, qui officialise la pratique de la Commission en durcissant l'ouverture de la procédure d'injonction. Cette disposition est valable uniquement pour les aides illégales mises en œuvre après l'entrée en vigueur du règlement du 22 mars 1999 (soit le 16 avril 1999).

³²² Pratique d'abord jurisprudentielle puisque rien n'est dit dans l'art. 88 du Traité, C.J.C.E., arrêt du 12 juillet 1973, *Commission des communautés européennes c. Rep. Fédérale d'Allemagne*, aff. 70/72, Rec. p. 813. Reprise dans le règlement du 22 mars 1999 *précit.* (art. 14).

règlement du 22 mars 1999³²³. La récupération n'est pas exigée si elle va à l'encontre de principes généraux du droit communautaire dont celui de la confiance légitime³²⁴ ou s'il y a impossibilité absolue de rembourser (entreprise qui n'existe plus). En vertu du principe de l'autonomie procédurale, la récupération s'effectue selon les procédures nationales (art. 14-3 du règlement du 22 mars 1999). C'est l'Etat membre concerné qui est chargé de récupérer l'aide sans délai selon son droit national y compris au moyen de mesures provisoires³²⁵ avec paiement des intérêts calculés à partir d'un taux déterminé par la Commission³²⁶. Il doit même écarter les dispositions réglementaires nationales qui freinent l'exécution de la décision communautaire. Les Etats doivent garantir l'effet utile de la décision de la Commission. Celle-ci peut de surcroît suspendre le versement de certaines aides jusqu'au remboursement d'aides illicites antérieures³²⁷.

Si une aide n'a pas été notifiée ou si le délai d'instruction de la Commission n'a pas été respecté par un Etat, c'est à dire qu'il y a application anticipée illégale de l'aide, cela ne signifie pas nécessairement la nullité de l'aide. La Commission dispose seulement d'un pouvoir d'injonction en cours de procédure, c'est à dire qu'elle prend des précautions afin de limiter les conséquences pour une entreprise bénéficiaire si, au final, elle rend une décision négative. Il peut très bien exister une décision de récupération ou de suspension préventive d'une aide qui sera au final, après achèvement de l'instruction par la Commission, compatible avec le marché commun. La Commission européenne n'a aucune obligation d'ordonner la restitution d'aides non notifiées.

³²³ (Art. 15). Il n'y avait jusqu'ici aucun délai de prescription, c'est à dire que même lorsque plus de dix ans s'étaient écoulés sans qu'il n'y ait eu de contrôle de la Commission, les aides n'avaient aucun bien-fondé : une jurisprudence instructive mais erronée T.P.I., 15 septembre 1998, *EFIM*, aff. T-126/96 et 127/96, *Courrier juridique des finances*, n°95, fév. 1999, p. 5. En l'espèce, le Tribunal s'est refusé à appliquer par analogie le délai de 5 ans que le Conseil a fixé en matière de transport et de concurrence ou de responsabilité extracontractuelle de la Communauté.

³²⁴ La confiance légitime est souvent invoquée par les entreprises (non recevable de la part de l'Etat) par rapport au comportement de l'Etat membre qui leur a octroyé une aide. Elle aboutit peu en pratique car « un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure (*la notification*) a été respectée » : pt 14 de C.J.C.E., 20 sept. 1990, *Commission c/ République Fédérale d'Allemagne*, aff. 5/89, *Rec. p. I-3437*, *Dr. Adm.*, déc. 1990, n°571. Toutefois, si la confiance légitime est invoquée par rapport à la Commission, elle est parfois recevable : cas d'un commissaire européen qui a donné officieusement une information erronée d'acceptation d'une aide ensuite refusée par la Commission. Encore faut-il que ce commissaire soit celui qui a en charge le contrôle des aides sinon la confiance légitime n'est pas recevable. Aussi, dans le cas d'une décision de la Commission ordonnant la restitution d'une aide 26 mois après sa notification alors que l'aide ne demandait pas un examen approfondi, le retard excessif a été jugé comme fondant une confiance légitime auprès du bénéficiaire. La sanction tardive viole cette confiance : C.J.C.E., 24 novembre 1987, *Rijn-Schelde-Verolme (R.S.V.) Machinefabrieken en Scheepswerven NV c/ Commission des C.E.*, aff. 223/85, *Rec. p. 4617*. Il reste que toute entreprise peut se retourner contre l'Etat pour faute de celui-ci qui aurait octroyé une aide illégale, pour demander des dommages et intérêts. Mais le juge risque de partager les torts.

³²⁵ MORSON, Sylviane, La récupération des aides octroyées par les Etats en violation du traité C.E.E., *R.T.D.E.*, n°3-juill.-sept. 1990, pp.409-440.

³²⁶ 4.76% au 1^{er} août 1999. Selon l'art. 14-3 du règlement du 22 mars 1999 *précité*, les intérêts courent à compter de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération. Il s'agit bien de pénaliser car sinon un simple remboursement des capitaux serait un prêt à taux zéro pouvant enfreindre la concurrence.

³²⁷ C.J.C.E., 15 mai 1997, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH c/ Commission C.E.*, aff. C-355/95P, *Rec. I-2549*.

C'est à sa discrétion puisque selon un principe constant en droit communautaire, les aides non notifiées ne sont pas nécessairement incompatibles nonobstant le fait que les Etats sont tenus de les notifier³²⁸.

Le droit communautaire n'a toujours pas désigné les entreprises comme destinataires des décisions d'incompatibilité ni exigé la récupération des aides existantes incompatibles. Le mécanisme de sanction ne s'adresse qu'à l'Etat puisqu'il est le seul interlocuteur de la Commission. L'Etat est aussi responsable du mauvais comportement des collectivités locales dans l'hypothèse où celles-ci ne satisferaient pas les exigences du droit communautaire³²⁹. Les décisions prises par les collectivités locales ne peuvent être déférées directement devant le juge communautaire. Dans la mesure où l'aide peut être remboursée, le conflit entre l'Etat et la collectivité locale est évité. Par contre, dans le cas contraire, la responsabilité de l'Etat est engagée devant la Commission. Le litige entre l'Etat et la collectivité locale sur les responsabilités de chacun serait alors évoqué devant le juge administratif national.

ii - Le rôle supplétif du juge communautaire et du juge national en cas de contestation des aides

En cas de refus d'agir des Etats concernés par une décision finale négative, la Commission d'elle-même, ou à la suite d'une plainte d'un Etat tiers ou d'une entreprise concurrente du bénéficiaire de l'aide, peut demander au juge communautaire en vertu de l'article 243 (ex 186) du traité C.E., d'ordonner impérativement par injonction à un Etat membre de mettre fin à une mesure d'aide. Il faut qu'il y ait un caractère d'urgence à agir et le risque de préjudice irréparable pour un concurrent. En cas d'inertie extrême de l'Etat, un recours en carence contre ce dernier peut être intenté par la Commission³³⁰. Le risque de mise en faillite de l'entreprise bénéficiaire, les difficultés d'ordre politique entre un Etat membre et une des collectivités le composant ou des dispositions de l'ordre juridique interne, ne peuvent justifier la passivité ou la réticence d'un Etat à récupérer l'aide³³¹. De même, le maintien de l'emploi rend

³²⁸ C.J.C.E., 14 fév. 1990, *France c/ Commission*, aff. C-301/87, *Rec*, I, p. 307 ; T.P.I., 18 sept. 1995, *SIDE*, aff. T-49/93, *Europe*, nov. 1995, n°401.

³²⁹ Pour un exemple instructif, *J.O.C.E.* n°L 215 du 2 août 1991 : en l'espèce condamnation par la Commission, du gouvernement français pour une aide versée par le Conseil général de l'Isère et un syndicat intercommunal à l'entreprise St Gobain (Euroflat). Restitution ordonnée dans un délai de deux mois.

³³⁰ Le recours se fait normalement sur la base de l'article 88-2 du Traité ou parfois sur la base de l'article 226 (ex. 169, recours en manquement) lorsque la Commission critique des aides contraires à l'organisation commune de marchés agricoles ou lorsqu'elle a déclaré une aide incompatible et que l'Etat visé ne s'y conforme pas. Cf. BONICHOT, Jean-Claude, MOUTON, Jean-Denis, *La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'aide publique aux entreprises*, *op. cit.* p. 208 et 213.

³³¹ Un Etat ne peut exciper des dispositions de son ordre juridique interne pour se soustraire des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire : C.J.C.E., 20 sept. 1990, *Commission des C.E. c/ République Fédérale d'Allemagne*, *précit.* et C.J.C.E., 2 février 1989, *Commission des C.E. c/ République Fédérale d'Allemagne*, aff. 94/87, *Rec.* p. 175 ; ni mettre en avant la situation financière de l'entreprise : C.J.C.E. 15 janvier 1986, *Commission c/Belgique*, n°52/84, *Rec.* 1986, p. 89.

insensible la Commission, lorsque des aides faussent la concurrence³³². Le droit communautaire de restitution des aides peut ainsi mettre en difficulté un Etat dans ses relations avec une autre entité publique.

La procédure devant la justice communautaire est longue³³³. Elle ne donne pas souvent raison aux Etats face à la Commission. Le pouvoir de celle-ci est tout de même encadré par le juge communautaire et son double degré de juridiction. Le Tribunal de première instance et la Cour de justice des Communautés européennes contrôlent le déroulement régulier des phases de la procédure³³⁴. Cependant, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur lequel le juge communautaire n'exerce qu'un contrôle minimum³³⁵. Il n'appartient pas au juge de substituer son appréciation sur les aides économiques à celle de l'auteur de la décision d'octroi. Le dispositif de contrôle des aides d'Etat est avant tout bilatéral entre la Commission et un Etat. Toutefois, la jurisprudence communautaire a reconnu des droits à de tiers acteurs pour intervenir. Un Etat sanctionné, un Etat tiers ou une entreprise, insatisfaits par une décision de la Commission, peuvent saisir le Tribunal de première instance des Communautés européennes.

Toute décision de la Commission produisant des effets juridiques définitifs est susceptible d'être attaquée par un recours en annulation³³⁶ dans le délai du recours contentieux³³⁷. D'autres types de recours sont ouverts, bien que très délicats à mettre en œuvre, comme les recours en carence en vertu de l'article 232 (ex 175) du Traité pour lutter contre l'inertie de la

³³² Pour un exemple récent en Belgique mais au regard des dispositions du traité C.E.C.A. : T.P.I., 25 mars 1999, *Forges de Clabecq*, aff. T-37/97, *Europe*, mai 1999, note IDOT, Laurence, n°197. Le tribunal a rejeté un recours en annulation formé contre la décision de la Commission déclarant les aides dont avait bénéficié une entreprise sidérurgique belge, incompatibles avec le 5^{ème} code des aides à la sidérurgie et interdites en application de l'article 4c du traité C.E.C.A. Le tribunal a rejeté tous les arguments de la société dont celui selon lequel le refus des aides méconnaissait le droit au travail et la référence au principe de continuité de l'emploi de l'article 2 du traité C.E.C.A. La Commission n'a pas à valider des aides publiques uniquement pour assurer artificiellement le maintien de l'emploi dans l'entreprise.

³³³ 1993/1994, 20 mois en moyenne ; 1996/1997, 30 mois en moyenne : MILLION, Frédéric, Quelles sont les voies de recours ouvertes aux entreprises en matière d'aides publiques ?, communication non publiée à notre connaissance, Actes du colloque « *Les aides publique aux entreprises* », Euroforum, Paris, 19-20 octobre 1999.

³³⁴ Il revient au juge communautaire de construire une jurisprudence sur les plaintes dénonçant les aides d'Etat puisque ni le traité, ni la législation communautaire (avant le règlement n°659/1999) n'ont défini de régime procédural en la matière (conditions de délai, de motivation des actes ou de leur régularisation).

³³⁵ De la même manière que devant le juge administratif français, le contrôle restreint concerne le respect des règles de procédure et de motivation, l'exactitude matérielle des faits, l'erreur de droit, l'erreur manifeste d'appréciation, le détournement de pouvoir.

³³⁶ Toutes les décisions peuvent faire l'objet d'un contrôle par le juge communautaire sur la base de l'article 230 (ex. 173) du Traité : « Toute personne physique ou morale peut former un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions, qui bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement ».

³³⁷ Dans le délai de deux mois à compter de la publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou à défaut, du jour ou celui-ci en a pris connaissance.

Commission³³⁸ ou des recours en responsabilité extracontractuelle de la Commission (en indemnité) sur la base de l'article 288-2 (ex 215-2)³³⁹. Aussi, les articles 242 (ex 185) et 243 (ex 186) prévoient une procédure d'urgence dite procédure de référé qui permet au requérant d'obtenir des mesures provisoires et la suspension éventuelle de l'exécution de l'acte attaqué puisque les recours contentieux communautaires n'ont pas d'effet suspensif³⁴⁰.

La position du juge communautaire sur l'intérêt à agir des tiers lors d'un recours en annulation est très restrictive puisqu'il a longtemps admis que seules les personnes destinataires des décisions communautaires faisant grief pouvaient ester en justice³⁴¹. Les Etats sont des requérants privilégiés vu que les décisions leur sont adressées. Les entités infra-étatiques (établissements publics et collectivités locales) ne sont pas admises au contentieux sauf si elles disposent d'une autonomie financière et législative par rapport à l'Etat central. Cette autonomie est à justifier devant le juge³⁴². Elles doivent se prévaloir d'un lien direct et individuel à obtenir l'annulation d'un acte attaqué. Les entreprises ne sont pas non plus des requérants privilégiés. Elles doivent aussi se prévaloir d'un intérêt direct et individuel à obtenir l'annulation d'une décision, pour que leurs plaintes soient recevables devant le juge communautaire. Les entreprises bénéficiaires d'aides ou les organismes professionnels ayant participé activement à la procédure (liens étroits avec les services communautaires, transmission de communications écrites) ou les principaux concurrents du bénéficiaire de l'aide, sont admis au contentieux sous conditions³⁴³.

³³⁸ Une illustration : T.P.I., 15 septembre 1998, *Gestevision télécinco c/ Commission*, aff. T. – 95/96 (47 mois sans statuer sur une plainte est constitutif d'une carence de la Commission).

³³⁹ Par exemple, en matière d'indemnité, le dommage doit être certain, entraînant un préjudice grave et spécial dépassant les risques inhérents à toute activité économique ; il faudra aussi démontrer le lien de causalité entre l'aide et le dommage (C.J.C.E., 21 janv. 1976, *Société des produits Bertrand c/Commission*, n°40/75, Rec. p. 1 et C.J.C.E., 12 juillet 1990, *Sté CDF Chimie et Fertilisants c/Commission*, n°C-169/84, Rec. p. 391) Sur les recours possibles voir : BIANCARELLI, Jacques, Le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'aides publiques, *A.J.D.A.*, juin 1993, pp. 412-436.

³⁴⁰ Le référé est enfermé dans des conditions strictes : le recours ne doit pas être manifestement irrecevable (hors délai par ex.), les moyens ne doivent pas être sans fondement sérieux. Le préjudice actuel ou non encore réalisé, doit être certain, grave, irréparable : risque de disparition d'une entreprise, risque de déstabilisation du marché.

³⁴¹ C.J.C.E., 17 juillet 1963, *Plaumann c/Commission*, Rec. p. 199.

³⁴² Le T.P.I. a jugé dans un arrêt du 15 juin 1999, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia c/ Commission* aff. T-288/97, que des entités publiques ayant la personnalité juridique requise et étant individuellement et directement concernées par l'acte attaqué pouvaient intenter un recours en annulation. L'entité publique doit disposer d'une autonomie législative et financière par rapport à l'Etat central. Mais, ce qui fut accepté pour la région de Venise, disposant d'une forte autonomie, ne le sera probablement pas pour les collectivités locales françaises.

³⁴³ C.J.C.E., 27 avril 1995, *Assoc. des Amidonneries de céréales de la C.E.E. (AAC), et alii c/Commission*. Le juge communautaire se conforme strictement à une interprétation textuelle de l'article 230-4 du Traité. Le recours individuel est peu ouvert aux individus car le juge considère rarement qu'ils sont dans une situation différente des autres personnes sauf pour les entreprises bénéficiaires d'aides individuellement concernées par une décision ou directement concurrentes d'une entreprise bénéficiaire et à condition que les capacités de production de cette dernière augmentent fortement. Le juge communautaire estime que le recours au juge national est suffisant pour assurer la protection des droits que l'individu tire du droit communautaire (cf. C.J.C.E., 2 avril 1998, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace international c/ Commission*, aff. C-321/95 P, *Europe*, juin 1998, n°181, comm. BERROD, F.). L'intérêt à agir s'évalue au moment du dépôt de la requête et pas à l'aune d'un événement futur hypothétique (cf. T.P.I., 30 avril 1998, *Cityflyer Express Ltd*, aff. T-16/96, *Europe*, juin 1998, n°180 confirmation de

Enfin, les recours des associations d'entreprises ne sont admis que partiellement³⁴⁴ tandis que les recours des représentants des travailleurs ne sont pas pour l'heure, recevables³⁴⁵ ni ceux des associations de consommateurs et de défense de l'environnement.

Les décisions de rejet de plaintes émanant des Etats ou de tiers devant la Commission peuvent faire l'objet d'un recours en annulation. Ces décisions défavorables doivent être obligatoirement et suffisamment motivées pour ne pas être illégales pour violation des formes substantielles³⁴⁶. En cas d'annulation d'une décision de la Commission, cette dernière a la possibilité de régulariser sa décision litigieuse par une décision motivée sur les points ayant fait l'objet de l'annulation. Elle n'a pas à reprendre l'intégralité de la procédure et peut se contenter d'une nouvelle analyse des actes d'instruction si ceux-ci sont suffisamment exhaustifs et dont la régularité n'est pas contestée. Cette régularisation, non prévue par les textes et le traité communautaire, est admise par la jurisprudence uniquement pour les annulations relatives à un vice de forme comme l'insuffisance de motivation de la décision de la Commission ou l'inobservation de certains documents lors de l'instruction préliminaire³⁴⁷. La régularisation est exclue en cas de violation de règles communautaires de fonds. Si tel n'était pas le cas, le recours en annulation n'aurait plus de raison d'être.

Le juge national doit lui aussi faire application du droit communautaire et avoir un rôle supplétif et d'appui aux instances communautaires pour faire respecter les mécanismes des traités et notamment l'article 87. Ce rôle encore méconnu des entreprises³⁴⁸ s'accroît avec la progression des normes communautaires dérivées d'effet direct. Le juge national peut intervenir

C.J.C.E., 21 janv. 1987, *Stroghili c/Cour des comptes*, aff. 204/85, Rec. p. 389 pt 11). Aussi, C.J.C.E., 18 mai 1994, *Codorniu aff. C-309/89*, Rec. I, p. 1853.

³⁴⁴ Soit l'association d'entreprises a un intérêt à agir parce que sa position de négociatrice a été affectée par l'acte dont l'annulation est demandée, soit, en intentant le recours elle se substitue à l'un ou plusieurs membres qu'elle représente à conditions que ces derniers soient en situation d'introduire un recours recevable : T.P.I., 12 décembre 1996, *A.I.U.F.F.A.S.S. et Apparel, Knitting et Textiles Alliance c/Commission des C.E.*, aff. T-380/94, Rec. II-2169.

³⁴⁵ T.P.I., 18 février 1998, *C.E.S.F.P., S.N.R.T.-C.G.T., S.U.R.T.-C.F.D.T., S.N.F.O.R.T. et S.N.E.A.-C.F.E.-C.G.C. c/Commission des C.E.*, aff. T-189/97, Rec. p. 335.

³⁴⁶ Voir l'apport en ce sens des décisions, C.J.C.E., 24 oct. 1996, *Allemagne e. a. c/Commission*, aff. C-329/93, 62 et 63/95, Rec. I-5151, *Europe*, déc. 1996, n°445, comm. D.R. ; C.J.C.E., 2 avril 1998, *Sytraval*, aff. C-367/95 P, *Europe*, juin 1998, n°182. Dans cet arrêt, la Cour rappelle avec fermeté que l'insuffisance de motivation relève de la violation des formes substantielles et diffère de l'erreur manifeste d'appréciation portant sur la légalité au fond de la décision litigieuse pour violation des règles relatives à l'application du Traité. La Cour estime qu'il n'y a aucune obligation pour la Commission d'engager un débat contradictoire entre les plaignants devant elle au cours de son enquête contrairement à la position du Tribunal en première instance.

³⁴⁷ C.J.C.E., 12 nov. 1998, *Espagne c/Commission* aff. C415/96, *Europe*, janvier 1999, comm. IDOT, L., n°34.

³⁴⁸ Les procédures engagées devant le juge national pourraient se révéler efficaces pour stopper une procédure d'aide non notifiée avant qu'elle ne prenne des proportions préjudiciables pour une entreprise concurrente non aidée : voir RINCAZAUX, Philippe, *Entreprises et aides d'Etat : des droits encore peu utilisés*, *Les Echos*, vend. 16 et 17 avril 1999, p. 60, article dont on trouvera une version actualisée du même auteur : Union européenne : contrôle des aides d'Etat, *Cahiers Juridiques et Fiscaux de l'Exportation*, 1999, n°3-p. 623-630.

dans une procédure de restitution d'aide indûment versée en exigeant le remboursement ou en prenant des mesures provisoires, puisque que c'est l'Etat qui est responsable de la procédure de récupération.

Aussi, le recours aux instances nationales traduit l'engorgement des services de la direction générale IV à Bruxelles. La Commission n'entend toutefois pas faire ici application du principe de subsidiarité mais veut faire des instances nationales des relais de sa doctrine. En effet, il est difficile d'imaginer qu'un Etat membre puisse contrôler au nom de l'intérêt communautaire, les aides qu'il accorde lui-même de sa propre initiative³⁴⁹. Il s'agit plus d'une déconcentration de la procédure de contrôle des aides d'Etat que d'une décentralisation. Le juge national est chargé de la protection des droits que les particuliers tirent directement du Traité. Précisons que l'article 87 n'a pas d'effet direct en droit interne et que, par conséquent, il n'est pas de la compétence du juge national de se prononcer sur la compatibilité d'une aide communautaire avec le Traité³⁵⁰. Le droit d'effet direct se limite pour les aides publiques, au respect des obligations de notification de la dernière phase de l'article 88-3 du Traité³⁵¹.

Dans un premier temps, le juge national a été le juge de la légalité procédurale selon le Traité. Cependant, il a aussi le devoir de constater les aides illégales, c'est à dire les aides non notifiées. S'il est saisi par un concurrent de l'illégalité d'une aide, il est tenu d'en tirer les conséquences et de faire droit aux demandes de suspension ou de récupération de l'aide³⁵². Il est toutefois un peu déroutant de constater qu'en l'absence de notification d'une aide, le juge national doit sanctionner préventivement l'autorité publique alors que la Commission conserve *in fine* le pouvoir de déclarer une aide compatible. Il peut arriver que la Commission, sur la base de son pouvoir discrétionnaire, valide l'aide alors que le juge national l'avait sanctionnée préalablement.

Plus récemment, le juge national s'est vu adjoindre à ses compétences le devoir de contrôler que les aides accordées sans notification remplissent bien les critères des règlements d'exemptions catégorielles. Les juges des Etats membres deviennent les juges de la conformité des aides aux règlements d'exemption. Le juge national doit faire une stricte application des

³⁴⁹ KARPENSCHIF, Michäel, *Le contrôle communautaire des aides publiques nationales*, *op. cit.* p. 655. L'auteur reprend le point 21 du XXII^{ème} rapport sur la politique de la concurrence de 1992 où la Commission estimait qu'en matière de contrôle des aides d'Etat, le principe de subsidiarité n'avait pas sa place.

³⁵⁰ En ce sens, C.J.C.E., 19 juin 1973, aff. 77/72, *Rec.* p. 611.

³⁵¹ En ce sens, C.J.C.E., 12 juillet 1973, *Lorenz*, aff. 70/72, *Rec. I.*, p. 813. C.J.C.E., 21 nov. 1991, *Fed. Nationale du commerce extérieur des produits alimentaires*, aff. C-354/90, *Rec. I.*, p. 5505.

³⁵² C.J.C.E., 11 juillet 1996, *Syndicat français de l'Express international c/ La Poste*, aff. C39/94, *Rec. I.*, p. 3547.

règlements d'exemption pris en application de l'article 89³⁵³ du traité d'Amsterdam puisque les règlements du Conseil sont d'effet direct en droit interne³⁵⁴. Cela autorise le juge national à opérer lui aussi, lorsqu'il est saisi, un contrôle de compatibilité des aides par rapport au droit communautaire. Il doit tout d'abord s'assurer que l'aide litigieuse est bien une aide d'Etat au sens de l'article 87 du Traité et ensuite, s'assurer qu'elle entre bien dans le champ d'application du règlement d'exemption.

Il s'agit ici d'une compétence nouvelle pour le juge national. A partir des règlements du Conseil et des exemptions catégorielles prises par la Commission sur la base de ces règlements, le juge dispose d'éléments d'appréciation pour juger les soutiens publics au regard du droit communautaire. L'action du juge national peut se révéler très utile notamment pour les recours des tiers intéressés (bénéficiaires mais surtout concurrents) dont on sait qu'ils ne sont admis que de façon restrictive devant les instances communautaires.

Le juge national estime si l'aide devait être soumise à l'obligation de notification ou si elle en est exonérée. Il ne peut cependant pas se prononcer sur la compatibilité des aides par rapport au Traité puisqu'il s'agit là d'une compétence exclusive du Conseil et de la Commission. Le juge national peut prendre des mesures provisoires pour sauvegarder les droits des tiers, condamner les pouvoirs publics ou les entreprises récipiendaires ou les deux solidairement, à la restitution des aides illégalement versées en cas de violation du droit communautaire dérivé, éventuellement augmentées d'intérêts de retard³⁵⁵. Le juge national est déjà sensibilisé à ce rôle pour l'avoir exercé dans le domaine des articles 81 et 82 (ex 85 et 86) du Traité à propos du contrôle des règles de concurrence entre entreprises (ententes, abus de position dominante).

Le renforcement de la responsabilité du juge national exige une parfaite osmose avec les instances communautaires afin d'éviter les discordances d'appréciation. Des jurisprudences contradictoires auraient des effets désastreux pour l'image et l'efficacité communautaires. L'articulation peut se faire sur la base des questions préjudicielles adressées au juge

³⁵³ Rappelons que depuis 1998, la Commission est habilitée à prendre des règlements d'exemption (règlement du Conseil n°994/98 du 7 mai 1998, *J.O.C.E.* n°L142 du 14 mai 1998).

³⁵⁴ Hypothèse de la jurisprudence C.J.C.E, 19 juin 1973, *Capolongo/Maya*, aff. 77/72, *Rec.* p. 611, att. 6 « ... les dispositions du paragraphe 1 de l'article 92 (*ancien*) sont destinées à avoir un effet direct dans l'ordre juridique des Etats membres, de manière à pouvoir être invoquées devant les juridictions nationales, si elles ont été concrétisées par les actes de portée générale prévus par l'article 94 (*ancien*)... ». Les règlements d'exemption produisent des effets directs dans les relations entre particuliers que les juridictions nationales doivent sauvegarder : C.J.C.E 28 février 1991, *Stergios Delimitis/Henninger bräu AG*, aff. C-234/89, *Rec.* p. 935, att. 45-46.

³⁵⁵ KARPENSCHIF, Michäel, *Le contrôle communautaire des aides publiques nationales*, op. cit. p. 653.

communautaire (art. 234, ex 177, du Traité) par les juridictions nationales³⁵⁶ afin de connaître l'exacte portée d'un règlement d'exemption ou sur la base de communication de la Commission. Celle-ci a d'ailleurs saisi l'intérêt d'une coopération étroite avec les juridictions nationales en adoptant en 1995 une communication spécialement à cet effet³⁵⁷. De surcroît, des bases de données communautaires assurent le recueil de toutes les informations fournies par les Etats de l'Union à propos des exemptions et de leurs conditions d'application. La Commission procède à des évaluations annuelles. Les exemptions par catégories sont par ailleurs publiées dans les journaux officiels nationaux³⁵⁸.

c – Vers une approche plus légaliste de la procédure de contrôle des aides nationales

Longtemps confidentiel et hégémonique (i), le contrôle de la Commission s'ouvre progressivement à la transparence, la clarté et à l'association des Etats membres (ii).

i – Le contrôle hégémonique effectué par la Commission

Dans le silence des textes ou dans leur lacunes, la Commission a composé un système de contrôle plutôt opaque. Les difficultés procédurales ont été résolues au gré des *casus* par l'imagination normative de la Commission et sous le contrôle ponctuel de la jurisprudence du juge communautaire. La Commission procède à l'éclaircissement des dispositions du Traité (délais, recevabilité des recours, plafonds d'intensité des aides etc.) par des lettres aux Etats membres ou des communications, encadrements et des lignes directrices publiées au journal officiel des communautés européennes. Ces textes à vocation horizontale (encadrement des aides à la recherche-développement, à la protection de l'environnement, aux P.M.E). ou limités à des secteurs en déclin ou surcapacitaires, sont l'expression de la codification pratiquée par la Commission. Par ces artifices juridiques, la pratique de la Commission européenne a pu parfois paraître « à l'ombre du droit » et fortement discrétionnaire. Le collège bruxellois a fait ainsi une œuvre quasi-normative.

En tolérant certaines aides plutôt que d'autres ou en fixant des seuils, la Commission dégage forcément des priorités économiques. Le contrôle est souvent à géométrie variable, c'est à dire qu'il est plus permissif selon les secteurs économiques et l'importance stratégique qu'ils

³⁵⁶ La C.J.C.E. est compétente pour statuer à titre préjudiciel pour les questions des juridictions des Etats membres concernant : l'interprétation du traité, la validité et l'interprétation des actes des institutions de la Communauté européenne, l'interprétation des statuts des organisations créées par le Conseil européen (ex art. 177 traité C.E.).

³⁵⁷ Communication 95/C/312/07, 23 novembre 1995 relative à la coopération entre la Commission et les juridictions nationales dans le domaine des aides d'Etat, *J.O.C.E.*, n°C312, 23 novembre 1995).

³⁵⁸ Voir sur ce point les dispositions améliorant la coopération entre instances communautaires et nationales dans la proposition de règlement faite au Conseil par la Commission (COM(97) final, du 15 juillet 1997) reprise dans le règlement du Conseil n°994/98 du 7 mai 1998 *précit.*, *J.O.C.E.* n°L142 du 14 mai 1998 aux points 2-2 et 3.

revêtent pour l'intérêt général communautaire³⁵⁹. Par exemple, les secteurs en déclin ou les aides aux entreprises en difficulté sont très surveillés afin d'éviter le maintien artificiel sur le marché européen de « canards boiteux » alors que les aides à des secteurs d'avenir (technologie de l'information), les aides aux P.M.E. ou aux secteurs de haute technologie sont moins contraintes. En ayant sa propre appréciation des priorités de développement économique, la Commission a souvent influencé la coordination voir la définition des politiques industrielles nationales³⁶⁰. L'utilisation orientée du contrôle des aides nationales a toujours existé et le sera encore d'avantage par l'accroissement des politiques économiques européennes dont la teneur est de plus en plus dirigiste. Derrière le régime de police économique, le contrôle est aussi un instrument de guidage de l'économie de l'Union européenne. Il reflète une stratégie de la Commission, bien que celle-ci s'en défende, au-delà de l'objectivité propre à s'assurer du respect de la libre concurrence. Il repose sur la canalisation et la coordination des interventions publiques nationales³⁶¹.

Par ailleurs, le fait que la Commission se réserve un large pouvoir de négociation avec les entreprises aidées ou les Etats, a souvent été perçu comme un frein au contrôle juridictionnel. Les tractations s'opèrent dans la confidentialité et l'éloignement volontaire du juge communautaire tout comme des tiers intéressés (bénéficiaires d'aides ou concurrents).

L'introduction de la règle « *de minimis* », contraire dans l'esprit à l'article 88 du Traité, la formulation de conditions dérogatoires au-delà de la lettre des traités, les lignes directrices et les communications communautaires exagérément érigées en normes alors qu'elles n'ont en droit aucune valeur, n'auraient sans doute pas pu s'opérer sans le consentement des Etats membres. En fait, les pratiques de la Commission sont utiles aux acteurs. Une entente tacite s'est instaurée entre la Commission qui voit son autorité croître par ces pratiques et des Etats membres qui, au final, préfèrent ces petits arrangements, peut-être pour ne pas donner à l'opinion publique le sentiment d'une trop grande perte de souveraineté, mais surtout pour conserver des moyens de poursuivre un interventionnisme économique négocié. Bien souvent, l'accord final de la Commission dépend de contreparties importantes. Or, rarement, ces contreparties ne font l'objet d'un recours devant le juge du plateau du Kirchberg puisqu'elles ont été au préalable convenues entre la Commission et l'Etat.

³⁵⁹ KARPENSCHIF, Michäel, *Le contrôle communautaire des aides publiques nationales*, op. cit. p. 384 et ss.

³⁶⁰ KARPENSCHIF, Michäel, *Ibidem* pp. 374-377.

³⁶¹ Du reste, l'ancien article 3 g, du traité de Rome (modifié en 1992) énonçait que l'action de la Commission comporte « l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des Etats membres et parer aux déséquilibres de leur balance des paiements ».

Mais, la fixation de règles écrites confiera davantage aux juridictions le contrôle de la légalité de la procédure. Déjà, l'avènement d'un double degré de juridiction communautaire a amélioré quantitativement le contrôle juridictionnel sur le collège bruxellois. Ceci ajouté au renforcement des prérogatives des juges nationaux dans le contrôle de l'interventionnisme économique et corrélé à l'immixtion fréquente des entreprises (récipiendaires ou concurrentes) dans la procédure a poussé la Commission à développer un dispositif plus legaliste et plus transparent de contrôle. Il en allait de sa crédibilité et de son autorité même. L'Etat de droit (au plutôt « communauté de droit ») investit le niveau communautaire. L'idée de communauté progresse et remplace progressivement l'image d'une construction européenne qui ne soit qu'une association de blocs hermétiques.

ii – L'amélioration de la transparence et de la sécurité juridique

La gardienne des traités ne doit plus demeurer sur un îlot juridique dont elle aurait seule, la maîtrise. Depuis 1996, le rythme de codification des contrôles d'aides par « lignes directrices ou encadrement » élaborés par la Commission s'accélère fortement. En 1998, le Conseil européen, sortant de sa réserve (dans ce domaine, il a toujours laissé la Commission occuper le premier rang) a activé la procédure de l'article 89 (ex art. 94 du traité de Rome)³⁶². Cette procédure était jusque-là inusitée puisque la démarche de la Commission est restée peu critiquée aussi longtemps que la construction européenne fut en retrait de la scène politique³⁶³.

Avancée majeure contre l'arbitraire, le règlement n°994/98 du Conseil officialise dans le droit communautaire les pratiques de la Commission (reconnaissance de la notion d'aide horizontale, de règle « *de minimis* »)³⁶⁴. Lorsque les règlements d'exemption seront adoptés, ils poseront un droit clair aux acteurs publics et entreprises, nationaux ou communautaires. Avec la montée de sa responsabilité politique devant le parlement européen, la Commission européenne entend inscrire sa pratique normative dans des règlements communautaires. Cette évolution fait certes écho aux pressions juridiques et politiques que la Commission subit mais, sur le fond, la technique de contrôle des aides est relativement inchangée.

³⁶² Art. 89 (ex 94, modifié, T.U.E., 7 fév. 1992, titre II art. G.19) : « Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 92 et 93 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 93 paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure ».

³⁶³ Une timide tentative avait été esquissée par la Commission par un projet de règlement du 4 avril 1966 relatif aux aides accordées par les Etats, mais sans chercher à emporter la conviction du Conseil : BLUMANN, Claude, L'émergence de l'exemption catégorielle en matière d'aide d'Etat ..., *art. cit.*, p. 320.

³⁶⁴ Règlement du Conseil n°994/98 du 7 mai 1998 *précit.*

La Commission est dotée d'un nouveau pouvoir réglementaire d'exécution dans le domaine où le Conseil l'a expressément habilitée à intervenir. Si elle dispose du pouvoir de formuler des règlements d'exemption par catégories, en revanche, elle devra édicter des règlements uniquement dans les domaines prévus par le règlement n°994/98 et préciser obligatoirement, pour chaque catégorie d'aides : les objectifs poursuivis, les catégories des bénéficiaires, les seuils d'intensité, les conditions relatives au cumul et rappeler les conditions du contrôle. Dans le souci de coller aux évolutions économiques et aux exigences du marché commun, il a été prévu une mutabilité de ces textes (chaque règlement est instauré pour une durée déterminée). Les utilisateurs du droit devront prendre de multiples précautions afin de prévoir l'absence de droit acquis à long terme ce qui implique une adaptation permanente. Dans le souci d'éviter l'insécurité juridique et permettre aux entreprises et aux Etats de se préparer aux changements périodiques apportés par le contenu des règlements, une période d'adaptation de six mois est prévue entre deux régimes différents. Aussi, mais de façon facultative, la Commission se réserve la possibilité de fixer des dérogations aux exemptions en exigeant la communication de certains projets individuels à raison de leur seuil ou de leur impact particulier sur la concurrence, ou exclure de l'exemption certains secteurs d'activité. Pour ce, la Commission utilise sa pratique acquise au fil des années selon son propre droit.

Le collège bruxellois peut également prévoir des conditions supplémentaires concernant la compatibilité des aides exemptées en conformité avec lesdits règlements. Cette reconnaissance d'un pouvoir quasi-législatif pour compléter les règles officielles de l'article 87, montre tout de même, que bien qu'enfermée dans le strict cadre normatif des règlements d'exemptions, la Commission dispose encore d'une marge de manœuvre conséquente. Pourtant, en théorie seul le Conseil est pourtant titulaire de cette fonction normative³⁶⁵. Le règlement n°994/98 exige, pour l'élaboration des règlements d'exemption, une large consultation dans un délai qui ne peut être inférieur à trois mois, de toutes personnes et organisations intéressées. Il crée aussi un comité consultatif en matières d'aides d'Etat (proposition d'ailleurs reprise aux articles 28 et 29 du règlement du 22 mars 1999) qui est consulté sur tous les projets de textes relatifs aux aides d'Etat. Il est informé des suites de sa consultation. Mais, cet avis n'emporte aucun suivi obligatoire par la Commission. Ces mesures ne sont qu'un début d'encadrement de l'action de la Commission. Ils rompent toutefois l'unité d'action de celle-ci.

³⁶⁵ Officiellement la Commission ne possède aucun pouvoir législatif mais seulement des compétences réglementaires d'exécution. La C.J.C.E. lui a toutefois reconnu un pouvoir discrétionnaire dans le cadre de l'appréciation des aides individuelles pour approuver ou interdire une aide d'Etat, une fois le constat de l'existence d'une aide incompatible au sens de l'article 87 du Traité, établi. On parle alors de pouvoir réglementaire de substitution.

De surcroît, et pour la première fois, un règlement sur les modalités d'application de l'article 88 (ex. 93) du Traité a été adopté le 22 mars 1999³⁶⁶. Au-delà de l'officialisation des pratiques de la Commission et de l'amélioration de la publicité des décisions prises par le collège bruxellois dans le cadre de la procédure formelle³⁶⁷, le règlement favorise encore peu le droit des parties intéressées. Parmi les améliorations, les parties intéressées peuvent obtenir copie des décisions prises dans le cadre de la procédure de l'article 87-3 (ex 92-3)³⁶⁸. Il est uniquement confirmé que les tiers peuvent présenter des observations à la suite de l'ouverture d'une procédure formelle. Ils peuvent informer la Commission de toute aide illégale prétendue ou de toute utilisation abusive prétendue d'une aide. Cela confirme uniquement le droit de déposer plainte ce qui reste insuffisant³⁶⁹. La Commission pourra encore largement exercer son pouvoir discrétionnaire.

Enfin, dernière évolution, après les juges nationaux, la Commission pourrait dans l'avenir confier des missions centrales à d'autres autorités nationales pour le contrôle du versement d'aides publiques. Cette déconcentration du contrôle était manifeste dans la proposition de règlement de procédure où la Commission avait proposé la création d'une « autorité nationale de surveillance indépendante », élaborée dans chaque Etat membre, devant assurer le suivi des décisions prises par le collège bruxellois³⁷⁰. Mais dans la négociation avec les Etats membres, cette proposition n'a pas été acceptée par ceux-ci et n'a pas été retenue, au final, dans le règlement n°659/1999 du 22 mars 1999³⁷¹. Par cette autorité, la Commission acceptait pour la première fois un autre interlocuteur que l'Etat national. Par la promotion d'un tel relais indépendant de l'Etat, la Commission escomptait une amélioration de l'effectivité du contrôle mais surtout un meilleur repérage des aides illégales ignorées. Malgré l'échec de cette proposition, cela traduit un malaise dans la coopération loyale entre les Etats et la Commission, comme si les Etats ne trouvaient plus grâce à ses yeux. On peut y voir en outre une simple tentative de soustraire aux Etats le maximum de régulation au profit d'autorités indépendantes.

³⁶⁶ Règlement C.E., n°659/1999 du Conseil du 22 mars 1999, *précit.*

³⁶⁷ Pour faciliter la rapidité de publication des décisions, celles-ci ne seront plus disponibles intégralement que dans la version linguistique faisant foi (art. 26 du règlement du 22 mars *précit.*).

³⁶⁸ Art. 20 du règlement du 22 mars 1999 *précit.*

³⁶⁹ IDOT, Laurence, Règles applicables aux aides d'Etats, *Europe*, mai 1999, p. 22, n°191.

³⁷⁰ Proposition de règlement du Conseil portant modalité d'application de l'article 93 du traité, *J.O.C.E.* n°C116 du 16 avril 1998, p. 13., *Europe*, juin 1998, p. 1, IDOT, Laurence, et n°205.

³⁷¹ Art. 21 de la proposition de règlement de procédure, *J.O.C.E.* n°C116 du 16 avril 1998. A la demande de la Commission, l'autorité de surveillance indépendante aurait produit tout rapport sur le respect d'une décision conditionnelle, négative, d'une injonction de récupération d'une aide ou d'une injonction de suspendre un versement d'aide illégale. Dans les négociations, si la Commission a cédé sur ce point, elle a obtenu en échange de pouvoir faire des visites de contrôle sur place.

Il reste que ces évolutions, si elles sont officiellement faites dans un souci d'efficacité juridique, répondent à des exigences avant tout politiques dont il ne faut pas perdre de vue la portée. La Commission a été pressée de trouver un consensus. Vu la masse croissante des cas qui lui sont présentés au contrôle, c'est un passage obligé pour elle que d'associer des acteurs nationaux à son action (Etats, juridictions, autorités indépendantes et demain collectivités locales ?, organisations professionnelles ?) Il en va aussi de la progression de la logique démocratique en Europe communautaire. Enfin, la codification de la procédure répond certes à une nécessité de transparence et de sécurité juridique mais aussi au besoin d'asseoir la légitimité de la Commission dont l'hégémonie « technocratique » suscite l'agacement de nombre de ses détracteurs. En outre, devant la montée en puissance du contrôle juridictionnel communautaire, mieux vaut sans doute pour la Commission fixer des règles claires, pour ne pas laisser à l'œuvre jurisprudentielle le soin d'interpréter les textes à sa place³⁷².

d – Remarques complémentaires sur l'effectivité du contrôle de l'interventionnisme national

La marge de manœuvre des Etats est d'autant plus grande que leur politique est loyale et transparente aux yeux de la Commission européenne. Une aide est d'autant plus tolérée qu'elle n'a pas été accordée en « catimini » par un Etat membre en espérant qu'elle ne soit pas remarquée. Il appartient aux autorités nationales, outre de notifier l'ensemble des aides soumises à autorisation, de coopérer avec la Commission par la production de rapports annuels sur l'exécution des régimes autorisés et de répondre à toutes les demandes de celle-ci. Il existe une forte pression de la Communauté européenne à la coopération. L'Etat français a longtemps été réticent et contrarié à l'idée de devoir recueillir l'aval de la Commission pour ses régimes d'aides. L'incompréhension entre les deux sources de souveraineté concurrentes s'estompe progressivement, la réalité du marché commun aidant, au profit d'une Communauté européenne qui finit par imposer ses principes³⁷³. Les Etats ont saisi l'utilité de la négociation et non l'affrontement, pour obtenir l'aval de la Commission.

La responsabilité des Etats est engagée en cas de non respect des dispositions communautaires. Leur réticence, la non notification d'aide économique par exemple, est constitutive de faute ce qui les oblige à se conformer au droit communautaire, tant de la part des

³⁷² En effet, le T.P.I. montre depuis sa création, un activisme que la Commission tente de circonscrire : KARPENSCHIF, Michäel, *Le contrôle communautaire des aides publiques nationales*, op. cit. p. 699.

³⁷³ Cette incompréhension s'est révélée lors de l'élaboration des cartes éligibles à la P.A.T. lesquelles ont eu des difficultés à obtenir l'aval de la Commission au motif qu'elles n'étaient pas assez sélectives. Pour la période 2000-2006, la Commission européenne a imposé à la France de réduire les territoires couverts par la P.A.T. de 40% de la population française (2.5 millions d'hab.) à 34 % (20.4 millions d'hab.).

administrations que de la justice nationale. Progressivement, d'abord le juge national³⁷⁴ puis l'administration se conforment à la souveraineté de la Communauté européenne. L'ensemble de l'administration française est en voie de communautarisation³⁷⁵. Aujourd'hui, la « référence obsédante »³⁷⁶ à l'intégration européenne s'accompagne du déclin des Etats dans leur maîtrise de l'économie. Toute politique économique d'envergure ne peut se faire sans l'aval de la Commission européenne. « Ainsi, la neutralisation des marchés publics, après la banalisation du secteur public et la perte de la maîtrise des aides publiques : voilà l'interventionnisme économique national bien mis à mal par le Marché Commun » constate Michel Bazex³⁷⁷.

A regarder les statistiques concernant le contrôle des aides, l'approche de la Commission s'avère moins restrictive qu'il n'y paraît à première vue. Sur 527 décisions de la Commission en 1994, 440 ne soulevaient pas d'objection à des systèmes d'aides (619 décisions en 1995, 504 sans objections)³⁷⁸. A noter que le nombre de projets examinés a été plus que multiplié par douze en 16 ans preuve de l'intensification du contrôle³⁷⁹. En 1979, sur 49 décisions de la Commission, 29 projets d'aides avaient été autorisés directement, 20 ont fait l'objet de la procédure formelle de l'article 88-2 et un seul avait été interdit³⁸⁰.

Le contrôle des aides d'Etat, aussi déterminé soit-il, reste très difficile à mener. Il est impensable que le maquis des aides économiques soit entièrement maîtrisé par la Commission

³⁷⁴ Rappelons que le juge judiciaire a admis la supériorité du droit communautaire sur le droit interne dès 1975 (supériorité des normes internationales sur les lois postérieures : Cour de Cass., ch. Mixte, 24 mai 1975, *Soc. des Cafés Jacques Vabre*, *A.J.D.A.*, 1975, p. 567 note BOULOUIS, J., *D.*, 1975, p. 497, Concl. TOUFFAIT, A.) et cette position a été amorcée en 1987 par le juge administratif français (supériorité des actes dérivés sur les lois antérieures, C.E. 11 déc. 1987, *Danielou*, *Rec.* p. 1987), puis 1989 (les traités internationaux l'emportent désormais sur les lois nationales alors même que ces lois leur sont postérieures : C.E., ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, *Rec.* p. 190, concl. FRYDMAN, P., *A.J.D.A.*, 1989, p. 756, chron. HONORAT, E. et BAPTISTE, E., et p. 788, note SIMON, D., *D.* 1990, p. 135, note SABOURIN, P., *J.C.P.*, 1989, n°21371, *L.P.A.*, 11 déc. 1989, p. 11, note LEBRETON, G.) puis en 1990 (les règlements communautaires ont autorité sur les lois internes même postérieures : C.E. 24 sept. 1990, *Boisdet*, *Rec.* p. 250, *A.J.D.A.*, 1990, p. 863, chron. HONORAT, E. et SCHWARTZ, R., *L.P.A.*, 12 oct. 1990, p. 15, concl. LAROQUE, M.), et 1992 (idem pour les directives communautaires, C.E., Ass., 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France*, *Rec.* p. 80, concl. LAROQUE, M., *A.J.D.A.*, 1992, p. 210 concl. et p. 329, chron. MAUGÜE, C., et SCHWARTZ, R., *J.C.P.*, 1992, n°21859, note TEBOUL, G., *L.P.A.*, 10 avril 1992, p. 18 note CELERIER, T.

³⁷⁵ Cf. OBERDORFF, Henri, Des incidences de l'Union européenne et des Communautés européennes sur le système administratif français, *R.D.P.*, 1995, pp. 25-49 ; OBERDORFF, Henri, Des incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises, *Pouvoirs*, n°69, 1994, p. 95 ; BIANCARELLI, J., L'influence du droit communautaire sur l'organisation administrative française, *art. cit.* p. 22.

³⁷⁶ MULLER, Pierre, Entre le local et l'Europe, La crise du modèle français de politiques publiques, *art. cit.*, p. 295.

³⁷⁷ BAZEX, Michel, Le marché commun ou le dépérissement de l'interventionnisme économique national, *D.P.C.I.*, 1989, Tome 15, n°2, pp. 201-228 (*cit.* p. 227).

³⁷⁸ Sources in ALBERT, Jean-Luc, Droit communautaire et interventions économiques locales, *art. cit.* p. 40.

³⁷⁹ Le contentieux des cinq dernières années (depuis 1994) est aussi important que les 25 années qui précèdent 1994. 510 nouveaux dossiers recensés en 1994, 900 en 1998 : *Rapport général sur l'activité de l'U.E. pour 1998*, Bruxelles, Luxembourg, 1999, n°222.

³⁸⁰ MUFFAT-JEANDET, Danièle, Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides individuelles accordées par les Etats, *R.T.D.E.*, 1983, n°1, pp. 1-37.

européenne. La difficile coordination des aides subsiste de même que l'extrême complexité des règles de cumul et encore un faible contrôle juridictionnel national³⁸¹. Mais, la force de conviction des instances européennes réside dans l'aspect pédagogique des décisions, souvent spectaculaires et médiatisées. L'effectivité de la politique communautaire de concurrence dépend davantage de la pression à la conformité au droit communautaire exercée sur les décisions des collectivités publiques que sur une véritable répression puisqu'un contrôle total est impossible. Par ailleurs, si d'un côté la Commission adopte un comportement plus legaliste, de l'autre elle trouve avec l'association croissante des Etats, les relais nécessaires à une action de plus grande envergure. Le contrôle des aides d'Etat, qui devient aussi le contrôle des Etats eux-mêmes, n'est pas prêt de s'estomper.

C – L'influence nouvelle de l'organisation mondiale du commerce

Dans l'économie internationale, un nouvel acteur du contrôle des aides est apparu avec la signature de l'accord de Marrakech du 15 avril 1994³⁸². L'organisation mondiale du commerce (O.M.C.) est, à l'instar des instances communautaires, un « gendarme » des aides à l'économie. L'organisation se veut arbitre d'un ordre concurrentiel mondial en émergence³⁸³. L'O.M.C. devient le bras séculier de la libre concurrence et du libre échange.

Le droit international public issu du traité de l'O.M.C. prohibe certaines subventions affectant les échanges mondiaux. L'idée est que les subventions ne doivent pas être discriminantes par rapport aux intérêts économiques des autres Etats membres de l'organisation. Par subvention, l'accord entend toute contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public que ce soit des dons, des participations au capital, des garanties de prêts, des exonérations ou avantages fiscaux, des soutiens aux prix, aux revenus et peu importe que les aides soient directes ou indirectes par un organisme même privé, placé sous l'autorité publique³⁸⁴.

Les aides prohibées sont les aides à l'exportation, les aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux au détriment de produits importés. Les subventions supérieures à 5% de la valeur totale d'un produit, les annulations de dettes ou les dons couvrant les dettes, les sous-

³⁸¹ POURRE, Catherine, Le cumul d'aides, dossier CERIIE/Aides publiques, *A.J.D.A.*, juin 1993, pp. 444-450.

³⁸² Le traité est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Voir le décret n°95-1242 portant publication de l'accord de Marrakech instituant l'organisation mondiale du commerce signé à Marrakech le 15 avril 1994, *J.O.* du 26 nov. 1995, p. 17314 et l'annexe au n°275. Ce traité devait être renégocié en l'an 2000 puisque l'agenda des négociations démarrées le 30 novembre 1999 à Seattle, engageait le « Millenium Round ».

³⁸³ Voir des études relatives à la mise en place, sous l'égide de l'O.M.C., d'un ordre concurrentiel mondial : IMMENGA, Ulrich, Le droit de la concurrence dans l'économie globale, *Mélanges Gérard Farjat, Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, Ed. Frison-Roche, 1999, pp. 405-414 ; RAINELLI, Michel, Vers un ordre concurrentiel mondial ?, *Mélanges Gérard Farjat, op. cit.*, pp. 493-502.

³⁸⁴ ALBERT, Jean-Luc, Droit communautaire et interventions économiques locales, *art. cit.* p. 41.

cotations de produits entretenues par des subventions sont particulièrement combattues par le traité de l'O.M.C. qui a fixé des seuils de déclenchement d'un préjudice grave causé aux membres de l'organisation. Le libre échange mondial guide le contrôle de l'O.M.C. et ainsi un grand nombre des aides nationales lui échappent et sont expressément autorisées. Les subventions en faveur des régions défavorisées ne sont pas interdites lorsque le taux de chômage ou de P.I.B. par habitant l'exigent, de même que les aides à l'adaptation d'installations existantes³⁸⁵. Les aides à la recherche, à l'environnement ne sont pas non plus interdites mais limitées à certains domaines et plafonnées. Les aides justifiées par des cas de force majeure (grèves, catastrophes naturelles) sont autorisées.

Un comité des subventions et des mesures conservatoires de l'O.M.C. procède à la surveillance des subventions et alerte les Etats membres sur l'incompatibilité de certains régimes d'aides afin que ceux-ci mettent en œuvre une réforme de leur législation. C'est essentiellement un rôle de pression que joue le comité des subventions. Il peut demander des informations aux Etats et mettre en œuvre une procédure d'examen à la demande d'un des membres de l'O.M.C. Il n'agit pas lui-même. Les régimes d'aides existants au moment de l'accord ont dû être soumis à l'examen de ce comité, dans les quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du traité O.M.C. Tout Etat membre de l'organisation ayant subi un préjudice peut demander l'engagement de consultations avec l'Etat ayant octroyé l'aide. Si celles-ci n'aboutissent pas dans les soixante jours, l'Organisme de Règlement des Différends de l'O.M.C. (l'O.R.D. situé à Genève) pourra être saisi et ordonner l'Etat victime à prendre des contre-mesures proportionnelles au préjudice subi³⁸⁶. Plutôt que de sanctionner elle-même, l'O.M.C. autorise les représailles et ce, en omettant que les contre-mesures sont des aussi subventions anticoncurrentielles. L'O.R.D. est plus un organisme diplomatique que juridique. Pour l'instant, ces dispositifs sont éloignés des territoires locaux et commencent seulement à affecter les Etats.

Avec l'Union européenne et l'O.M.C., on mesure l'importance des régimes de surveillance de l'action économique publique et la progression de cette dernière vers un régime de transparence. Plusieurs systèmes de contrôle se surajoutent et contiennent l'interventionnisme global comme territorial, des Etats.

³⁸⁵ Les conditions sont assez sévères : le revenu par habitant doit être inférieur à 85% de la moyenne, le taux de chômage supérieur à 110% de la moyenne du territoire, les aides à l'adaptation d'installations existantes ne doivent pas prendre en compte plus de 20% du coût total du projet. Cf. *J.O.* du 26 nov. 1995, p. 40 089 et ss.

³⁸⁶ Pour une approche du règlement des différends par l'O.R.D. : RAINELLI, Michel, Vers un ordre concurrentiel mondial ?, *art. cit.*, p. 496. Au regard de cette étude, l'O.R.D. n'est pas un moyen d'assurer la domination des Etats-Unis sur le reste du monde.

*
* *

La crise économique, en fragilisant la crédibilité de l'interventionnisme de l'Etat, est à l'origine des mutations du système juridique. Ses effets ont servi de support à l'émergence des autres paramètres critiques de l'Etat. Le droit de la concurrence promu par la doctrine libérale s'est alors engouffré dans les failles de l'action publique afin de promouvoir ses propres logiques de régulation juridique de l'économie. Le droit de la concurrence apparaît salvateur et apte à résoudre les maux de l'économie. Tentaculaire, il pénètre tous les rouages économiques même les plus protégés par l'Etat. C'est la règle de concurrence qui imprime le rythme de la régulation de l'économie.

En parallèle, la régulation européenne tend progressivement à se substituer à la régulation nationale qui n'a plus, si l'on peut dire, qu'à s'adapter aux exigences du droit communautaire. L'étude du contrôle des aides d'Etat a montré la progression continue de l'emprise communautaire sur l'interventionnisme des Etats membres³⁸⁷. On va voir à présent comment les collectivités locales ont elles aussi contribué à déstabiliser l'autorité de l'Etat (*chapitre 2*).

³⁸⁷ Au-delà des aides d'Etat, la monnaie européenne est un autre cas d'altération de l'interventionnisme des Etats.

CHAPITRE 2 – L'AUTORITE DE L'ETAT DESTABILISEE PAR LA RECONNAISSANCE DE L'INTERVENTIONNISME ECONOMIQUE LOCAL

En économie dirigée, l'intervention économique relevait majoritairement de l'Etat. Les collectivités territoriales n'y apparaissaient pas comme d'importants centres de décision et comme des entités juridiques capables d'apporter leur contribution aux régulations de l'économie. Un rôle purement instrumental et fonctionnel leur était réservé. L'administration étatique et le juge administratif ont d'ailleurs longtemps veillé à ce qu'elles ne s'immiscent pas, ou de façon peu conséquente, dans l'économie.

Les compétences des collectivités territoriales restaient enfermées dans un cadre strict défini en partie par le législateur et en partie par la jurisprudence. La tradition juridique française n'accordait qu'une place restreinte aux collectivités locales (*section 1*). Dans cette optique, les compétences proprement économiques des collectivités locales étaient exorbitantes de l'action administrative. Néanmoins, la place des collectivités locales s'inscrivant dans un mouvement d'affirmation, il devint difficile de nier leur interventionnisme, puisque celui-ci répondait à une demande sociale. Le législateur dut reconnaître et même appuyer l'action économique locale à partir de 1982. Du coup, les pouvoirs locaux s'affirment et déstabilisent l'autorité de l'Etat (*section 2*).

Section 1 - La tradition juridique française de limitation du pouvoir des collectivités locales

Sur le plan de la pratique institutionnelle et politique, le fait centralisateur s'est le plus souvent imposé par rapport à d'autres courants. Cela explique l'emploi de la notion de tradition. La crainte tenace de mettre en cause l'indivisibilité de la République est à l'origine de la centralisation administrative et de la minimisation du pouvoir des collectivités territoriales (§1). L'interventionnisme économique est précisément un domaine très surveillé par l'Etat. Celui-ci a systématiquement tenté de contenir les interventions locales dans le champ de l'exceptionnel par rapport à ses propres interventions (§2).

§1 – La minimisation du pouvoir et des compétences locales

Il faut revenir brièvement sur l'évolution historique des collectivités locales dans l'organisation administrative (*A*) et montrer que les avancées décentralisatrices se faisaient sans l'octroi du pouvoir politique afin de ne pas risquer de porter atteinte à l'unité du pays (*B*).

Selon Michel Guibal, la France n'a pas de politique de décentralisation, cohérente et continue mais « des politiques de décentralisation, en tout cas des actions centrales de décentralisation administrative »³⁸⁸. Les fluctuations de l'ordre juridique s'opèrent selon des mouvements, tantôt accordant une existence et des pouvoirs autonomes à des autorités qui se détachent de l'Etat, c'est la décentralisation par dissociation, tantôt assurant un contrôle et une limitation de cette autonomie par rapport à l'Etat, c'est la décentralisation par association³⁸⁹. L'évolution de l'organisation administrative française se caractérise par sa lenteur, résultant de la relative stérilité du flux et du reflux des tentatives de réformes (1). Logiquement, la place des collectivités territoriales en droit constitutionnel a été reconnue tardivement et modestement (2).

1 – La lenteur de l'évolution de l'organisation administrative française

L'organisation administrative des collectivités locales est longtemps restée « figée comme dans une nature morte » pour reprendre la métaphore de Charles Debbasch³⁹⁰. Pourtant, sous l'Ancien Régime puis au début de la Révolution française, les libertés locales se sont affirmées avant d'être limitées par l'action du pouvoir central tendant à organiser le contrôle des entités composant le Royaume puis la République. Le mouvement communal apparaît à la fin du XI^{ème} - début XII^{ème} siècle. Les habitants des villes se regroupaient en communautés pour gérer leurs intérêts collectifs et assurer leur sécurité³⁹¹. D'Alembert et Diderot, dans leur *Encyclopédie*, donnèrent une bonne définition de la commune de cette époque : « Commune signifie quelquefois le menu peuple d'une ville ou d'un bourg. C'est aussi une espèce de société que les habitants ou bourgeois d'un même lieu contractent entre eux par la permission de leur seigneur, au moyen de

³⁸⁸ GUIBAL, Michel, La politique de décentralisation en France, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3/1994 pp. 33-35 (JCP ed. E. n°30 du 28 juillet 1994).

³⁸⁹ GUIBAL, Michel, La politique de décentralisation en France, *Ibidem* pp. 34-35. Egal. voir, BOURDON, Jacques, PONTIER, Jean-Marie, RICCI, Jean-Claude, *Droit des collectivités territoriales*, 2^{ème} ed., Thémis, P.U.F., 1998, 708 p. ; MESTRE, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, P.U.F., coll. Droit fondamental, 1985 ; 294 p. (spéc. p. 55 et ss) ; SAUTEL, Gérard, HAROUËL, Jean-Louis, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Précis Dalloz, Paris, 8^{ème} ed., 1997, 522 p. ; BURDEAU, François, *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années soixante-dix)*, Paris, P.U.F. Thémis, 1995, 494 p.

³⁹⁰ DEBBASCH, Charles, *L'administration au pouvoir, Fonctionnaires et politiques sous la V^{ème} République*, Ed. Calmann Lévy, 1969, 218 p. (cit. p. 167).

³⁹¹ Ils obtiennent une « concession de commune » qui est une association de populations locales par serment. Le seigneur, le Roi ou une autorité ecclésiastique donnait son accord au moyen d'une charte dont le contenu variait selon les communautés que l'on appelait les corps de ville. Les habitants obtenaient des avantages (juridiction, armée ou police propre, fixation des redevances et des impôts) mais en contrepartie reversaient au vassal des sommes importantes et lui devaient allégeance.

laquelle ils forment tous un corps, ont droit de délibérer sur leurs affaires communes, d'avoir un sceau et un coffre commun »³⁹².

L'émergence politique des communes fut brève. Dès le XIII^{ème} siècle, le pouvoir royal n'a eu de cesse de vouloir contrôler ces entités pour des raisons tenant au renforcement du pouvoir politique (dissolution de pouvoirs locaux « résistants ») et également aux besoins financiers du Royaume (financer les guerres)³⁹³. Certains historiens n'ont pas hésité à parler de la « décrépitude » des communes³⁹⁴ au fur et à mesure des multiples reprises en main du pouvoir politique qu'elles incarnaient. La tutelle du pouvoir royal augmenta, notamment par l'action au niveau local des prévôts représentant le seigneur puis des intendants représentant le pouvoir royal. L'autonomie communale a été pervertie par la raison d'Etat³⁹⁵. Amplifiée sous l'influence de Colbert³⁹⁶, la tutelle du pouvoir central alla jusqu'à dénier toute liberté économique dans la levée et l'usage des contributions, l'établissement d'un octroi, la gestion des biens et même des emplois municipaux, sans l'accord des autorités royales. Ce fut également la suppression de toute forme de démocratie locale pourtant à peine esquissée à l'époque³⁹⁷.

La fin de l'Ancien Régime et le début de la Révolution française marquèrent l'émergence de la notion de pouvoir municipal avec le décret de l'Assemblée nationale constituante du 14 décembre 1789³⁹⁸ et de pouvoir départemental avec le décret du 22 décembre 1789³⁹⁹. Il est d'ailleurs surprenant de constater que la première organisation des structures locales en France

³⁹² D'ALEMBERT et DIDEROT, *Encyclopédie*, Tome III, 1753 ; citation empruntée à l'ouvrage de PETIT-DUTAILLIS, Charles, *Les communes françaises. Caractère et évolution des origines au 18^{ème} siècle*, Albin Michel, coll. Evolution de l'humanité, 1970 (1^{ère} éd. 1947), 381 p. (cit. p. 267).

³⁹³ Les communes collectaient et répartissaient mal les impôts ce qui déplaisait aux seigneurs.

³⁹⁴ PETIT-DUTAILLIS, Charles, *Les communes françaises. op. cit.* Cette décrépitude émerge dès la fin du XII^{ème} siècle mais s'accélère au XVI^{ème} siècle.

³⁹⁵ REGOURD, Serge, Décentralisation et démocratie, in MOREAU, J., VERPEAUX, M. (dir.), *Révolution et décentralisation, Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Economica, coll. Droit public positif, Paris, 1992, pp. 215-236.

³⁹⁶ Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) avait interdit aux communes de s'endetter et d'aliéner leurs biens. Il publia une série d'ordonnances destinées à rationaliser la législation selon des principes de centralisation monarchique. Son Edit de 1683 soumit la gestion des deniers publics aux intendants.

³⁹⁷ Un Edit de 1692 sous Louis XIV voulu annihiler le pouvoir politique des « dirigeants » des communautés locales en supprimant toute forme d'élection : PETIT-DUTAILLIS, Charles, *Les communes françaises. op. cit.* p. 246.

³⁹⁸ Inspiré directement de Turgot « Mémoire sur les municipalités » rédigé en 1775. De cette époque date la double fonction des maires (agent de l'Etat et agent de la commune) ; cf. rapport n°16 du Sénat (session ordinaire de 1982-1983) sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et la lettre rectificative n°516 (pp. 39-40) et le Rapport de GIRAUD, Michel, au nom de la commission des lois n°33 tome 1 (session ordinaire 1981-1982) « L'idée de décentralisation dans l'histoire » chap. 1, pp. 5-21.

³⁹⁹ Par la loi des 22 décembre 1789-6 janvier 1790, art. 1^{er}, l'Assemblée constituante posa le principe de division du royaume en départements. Ils furent créés par la loi des 15 janvier-16 février 1790. Ils symbolisent à l'origine des structures déconcentrées au service de l'organisation des services publics et ne sont que « des sections d'un même tout ». cf. CHAPUS, René, *Droit administratif général*, tome 1, op. cit. p. 206.

n'était pas véritablement éloignée de l'administration locale contemporaine⁴⁰⁰. La Révolution a posé le socle de l'organisation administrative française. Cependant, on retient surtout de cette période le passage des collectivités territoriales sous la coupe du pouvoir central. Devant l'anarchie politique du moment, la centralisation était la réponse la plus évidente à apporter pour unifier le pouvoir et le conserver⁴⁰¹. En outre, l'obsession de l'égalité et de l'uniformité qui guidait les révolutionnaires, a conduit en supprimant les privilèges personnels, à faire disparaître les privilèges territoriaux notamment pécuniaires, au profit d'un droit commun de tous les français⁴⁰².

Parmi les périodes de l'histoire de France les plus centralisatrices, il y eu le Consulat puis le Premier Empire. L'œuvre de Napoléon Bonaparte marqua durablement l'évolution administrative. Elle est significative de la volonté de l'Etat de contrôler administrativement le territoire national. Tel fut l'objectif de l'organisation d'un maillage serré du territoire par l'instauration des préfets de département et la mise en place de la hiérarchie administrative en 1800 au début du Consulat par la loi du 28 pluviôse An VIII sous la Constitution de l'An VIII⁴⁰³. Aussi, dans le siècle suivant, le régime de Vichy fit montre d'un centralisme exacerbé et autoritaire en encadrant strictement les compétences locales⁴⁰⁴.

⁴⁰⁰ La Constituante a généralisé l'élection des agents des services à l'échelon local qu'ils soient du département, de l'Etat ou de la commune. Les communes furent organisées à partir des bourgs, provinces, paroisses, communautés de campagne. Le projet de Mirabeau l'a emporté sur le projet de Thouret lequel prônait la création de grandes unités municipales au lieu de micro-unités, et 44 000 municipalités virent le jour : ROUSSILLON, Henri, Les communes et le découpage communal, in *Révolution et décentralisation, op. cit.*, pp. 177-186. Les départements (au nombre de 81) furent organisés à partir d'anciennes subdivisions du territoire, de provinces ou de diocèses ecclésiastiques, cf. TURPIN, Dominique, Provinces et départements, in *Révolution et décentralisation, op. cit.* pp. 187-202. Communes et départements étaient gérés respectivement selon les lois des 14 et 22 décembre 1789, par une assemblée élue dont l'exécutif était respectivement le maire et le président du conseil général et par un organe chargé d'assurer la gestion courante. Ils étaient surveillés par un procureur général représentant du Roi, élu, tenant le rôle de syndic : AUBY, J.B., AUBY, J.F., *Droit des collectivités locales*, Thémis, P.U.F., 1998, 319 p.

⁴⁰¹ Si l'histoire a laissé aux jacobins le monopole de la centralisation, la réalité semble différente. En effet, entre les libéraux girondins et les jacobins, il y avait unité de pensée en faveur de la centralisation, au plan de l'administration générale du pays, et en faveur de la décentralisation, pour les communes. L'opposition entre ces courants est en fait liée à l'exercice du pouvoir. Les jacobins le détenant, les girondins le contestèrent et voulurent le reconquérir par le biais de collectivités décentralisées.

⁴⁰² Portée de l'art. 10 du décret du 9 novembre 1789 « Il est déclaré que tous les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de tout autre nature sont abolis sans retour et demeureront confondus dans le droit commun de tous les français » cité par DUBOIS, Jean-Pierre, *Décentralisation, idée révolutionnaire ?*, in *Révolution et décentralisation, op. cit.* pp. 17-24 (*cit.* p. 18).

⁴⁰³ Loi du 28 pluviôse An VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et de l'administration au début de la Constitution de l'An VIII (22 frimaire An VIII- 13 décembre 1799). Les préfets font partie des « masses de granit » tout comme le Conseil d'Etat, la Banque de France, le Code civil, la Cour des comptes, créés par Bonaparte. L'article 3 de la loi du pluviôse dispose que « Le préfet sera seul chargé de l'administration » du département.

⁴⁰⁴ L'acte du 16 nov. 1940 du régime de Vichy supprima les élections locales des communes de plus de 2000 hab. L'acte du 7 août 1942 en fit de même pour les conseils généraux. Les ordonnances de 1944 abrogèrent ce régime.

En sens inverse, la naissance des compétences locales procéda par petites avancées successives. D'abord, sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, les conseils municipaux avec les lois du 21 mars 1831 et du 18 juillet 1837⁴⁰⁵ et les conseils de départements et d'arrondissements, avec les lois des 22 juin 1833 et 18 mai 1838,⁴⁰⁶ retrouvèrent une forme de décentralisation, toujours résiduelle, mais plus démocratique. Sous la III^{ème} République, les lois républicaines, loi départementale du 10 août 1871 et loi municipale du 5 avril 1884, améliorèrent le fonctionnement des assemblées locales. Ce socle d'existence a été confirmé à la Libération⁴⁰⁷, puis en 1982 et même au-delà, puisque l'on trouve toujours certaines dispositions datant des lois de cette époque dans le Code général des collectivités territoriales.

2 – La place modeste des collectivités territoriales en droit constitutionnel français

Si l'existence législative des communes et des départements est ancienne, en revanche la reconnaissance constitutionnelle des collectivités territoriales a été longtemps minorée. La notion de « décentralisation » est ignorée des constitutions françaises. Les constitutions élaborées avant la seconde guerre mondiale se sont peu soucies des relations entre le pouvoir central et les autorités locales⁴⁰⁸. Les notions de « communes » (Constitution du 3 septembre 1791), de « corps administratifs et municipaux » (Constitution du 24 juin 1793), « d'administration intérieure » (Constitution du 24 juin 1793 et Constitution du 4 novembre 1848) ne sont que les balbutiements d'une notion qui symbolisait davantage les services déconcentrés de l'administration centrale qu'une administration décentralisée aux intérêts propres. Aussi, leur mention dans les textes constitutionnels restait de nature descriptive et ne visait pas à organiser les relations avec le pouvoir central.

La notion de « collectivité territoriale » apparaît pour la première fois au niveau normatif dans le projet de Constitution du 19 avril 1946⁴⁰⁹ (art. VIII⁴¹⁰) que le peuple français n'a pas

⁴⁰⁵ La loi du 21 mars 1831 rétablit les élections des conseillers municipaux qui avaient été supprimées sous les deux Empires, et celle du 18 juillet 1837 élargit les attributions des communes.

⁴⁰⁶ La loi du 22 juin 1833 rétablit les élections des conseillers généraux et celle du 18 mai 1838 élargit les attributions des départements.

⁴⁰⁷ Ordonnance n°45-2604 du 2 novembre 1945. En outre, la Constitution du 27 octobre 1946 prévoyait que l'exécutif du département était le président du Conseil général. Mais ces dispositions n'ont jamais été appliquées et les tentatives de décentralisation ont été infructueuses sauf quelques avancées en 1948 avec les premières réflexions concernant les circonscriptions administratives régionales.

⁴⁰⁸ GODECHOT, Jacques, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier-Flammarion, coll. Texte intégral n°228, 1970, 509 p.

⁴⁰⁹ La notion apparaît plus tôt dans la doctrine : écrits de DUGUIT, Léon, *Etudes de droit public, tome II, L'Etat : les gouvernants et les agents*, Paris, Ed. Fontemoing, 1903, p. 678 ; MICHOU, Léon, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit public français*, Première partie, Paris, Ed. Pichon et Durand-Auzias, 1906, p. 329 ; CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 1, *op. cit.*, p. 147 et ss), ROLLAND, Louis (*Précis de droit administratif*, 5^{ème} éd., Paris, Petit précis Dalloz, 1934, p. 112) selon les résultats de la recherche de BACCOYANNIS, Constantin, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica, P.U. Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1993, 319 p. (pp. 22-37).

approuvé, puis dans la Constitution du 27 octobre 1946 (art. 87)⁴¹¹. Dans la Constitution du 4 octobre 1958, l'article 24 assure leur représentation par le Sénat et le titre XI⁴¹² énumère les collectivités territoriales de droit commun (communes, départements, et territoires d'outre-mer). L'article 72 prévoit également que « Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ». L'article 34 mentionne de son côté que la loi fixe les principes fondamentaux de la libre administration des « collectivités locales »⁴¹³.

En revanche, plus contemporain est le principe de libre administration même si l'idée qu'il désigne est une revendication récurrente contre l'emprise du pouvoir central. Le terme de libre administration n'a pas été employé par la doctrine avant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, celle-ci utilisant de façon générale le terme de décentralisation ou le droit de s'administrer soit même⁴¹⁴, et l'a été de façon secondaire avant les lois de décentralisation de 1982. La constitution de 1958 dans son article 72, a conservé le principe de libre administration des collectivités territoriales que l'article 87 de la constitution de 1946 avait énoncé⁴¹⁵. Si la libre administration est le signe d'une ouverture possible envers des libertés locales, par contre, l'indivisibilité est à l'origine des lenteurs de l'évolution de l'idée de décentralisation et porte une conception restrictive du pouvoir local.

B – La décentralisation conçue sans l'octroi du pouvoir aux collectivités locales

La décentralisation est autant un concept administratif ou juridique qu'un concept politique. Juridiquement et administrativement, elle est un mode d'organisation de l'Etat dans le sens d'une répartition des agents administratifs sur le territoire, avec des attributions respectives concédées par l'Etat et selon des modes relationnels préétablis avec le pouvoir central. Le pouvoir reste unitaire, c'est son exercice qui est démultiplié entre différents agents. Politiquement, « la décentralisation signifie la reconnaissance par l'Etat de groupements qui ont leur personnalité propre et peuvent s'organiser librement, sous réserve de respecter certaines

⁴¹⁰ Ce texte ne faisait aucune différence entre collectivités locales et collectivités territoriales : BOUDINE, Joël, La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale. Variation sémantique ou juridique ?, *art. cit.* p. 172.

⁴¹¹ Art. 87 al. 1 de la Constitution du 27 octobre 1946 : les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel », « sous le contrôle administratif des délégués du Gouvernement dans les départements » : art. 88.

⁴¹² Articles 72 à 74 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁴¹³ Les autres dispositions principales de la Constitution du 4 octobre 1958 ayant trait aux collectivités locales sont mentionnées aux articles 2, 73, 74, 75, 76, 88-3. Cf. ROUX, André, *Droit constitutionnel local*, Economica, Paris, 1995, 112 p. (cf. spéc. l'introduction).

⁴¹⁴ Voir les exemples chez CARRE de MALBERG, MICHOD, DABIN, in BACOTYANNIS, Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, *op. cit.* p. 84.

⁴¹⁵ Art. 87 al. 1 de la Constitution du 27 octobre 1946. Pour une étude d'ensemble du principe : DARCY, Gilles, MOREAU, Jacques, (sous la direction), *La libre administration des collectivités locales, réflexion sur la décentralisation*, P.U. Aix Marseille, Ed. Economica, 1984, 457 p. (spéc. p. 64).

règles posées par le pouvoir central »⁴¹⁶ Les idées de libertés locales, d'autonomie voire d'une forme d'indépendance du pouvoir de l'Etat, y sont plus fortes.

Les réformes de l'organisation administrative ont oscillé entre les deux définitions. La doctrine également, comme en témoigne la divergence sur ce point de deux des plus grands penseurs de l'organisation de l'Etat, Maurice Hauriou et Léon Duguit⁴¹⁷. Pour le premier, la décentralisation est fondée sur l'élection d'autorités jouissant de droits de personnes publiques. Le second, fondait sa théorie sur le caractère indivisible de la souveraineté nationale et jugeait la décentralisation au regard de la place de la tutelle exercée par l'Etat sur les autorités locales. En pratique, les définitions s'entrecroisent. Toutefois, la décentralisation politique restait, et reste encore actuellement, source d'inquiétude pour le législateur. Celui-ci craint les revendications décentralisatrices qui ne soient pas formulées dans le simple souci d'améliorer l'efficacité de l'action administrative⁴¹⁸. Cette crainte est dissipée par l'affirmation du principe d'indivisibilité de la République (1) et aidée par l'absence de légitimité reconnue à la notion de pouvoir local (2).

1 - Le principe d'indivisibilité de la République freine la reconnaissance constitutionnelle des collectivités territoriales

D'après Léon Duguit : « Il est incontestable que, logiquement, l'existence dans un pays de collectivités territoriales distinctes de l'Etat et investies de droits de puissance publique, est en contradiction avec la conception française de la souveraineté une et indivisible »⁴¹⁹. La lente consécration des collectivités territoriales au point de vue du droit constitutionnel résulte d'une volonté délibérée de ne susciter aucune faille en faveur d'une atteinte aux principes constitutifs de l'Etat unitaire⁴²⁰. L'Etat s'est toujours méfié du pouvoir local⁴²¹ et le postulat de l'indivisibilité n'a d'autre objectif que de prévenir toute dérive fédéraliste ou sécessionniste. Le principe d'indivisibilité associé à celui d'unité ont longtemps conditionné une conception uniformisante de la République⁴²². L'uniformité s'oppose « à toute division au sein du peuple français et

⁴¹⁶ Les définitions sont empruntées à PONTIER, Jean-Marie, *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Paris, L.G.D.J., coll. Droit public positif, 1978, p. 19 et 23.

⁴¹⁷ Cités par BACCOYANNIS, Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, op. cit. p. 78 et 82 d'après : HAURIOU, Maurice, *Etude sur la décentralisation*, Paris, Dupont éditions, 1892, p. 9-11 et DUGUIT, Léon, *Etudes de droit public*, tome II, Paris, Ed. Fontemoing, 1903, p. 730.

⁴¹⁸ MESTRE, Jean-Louis, L'idée de libre administration de la Révolution à la fin du XIX^e siècle, in *La libre administration des collectivités locales*, op. cit. p. 47-54.

⁴¹⁹ DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, tome II, Première partie, *Théorie générale de l'Etat*, 3^{ème} ed. en 5 volumes, 1928, Ed. Fontemoing et Ed. de Boccard pour la réed., p. 120.

⁴²⁰ Il se décline en trois éléments : l'indivisibilité de la souveraineté, du territoire et du peuple le composant. L'élément fondamental est celui de la souveraineté nationale.

⁴²¹ DEYON, Pierre, *L'Etat face au pouvoir local*, Ed. locales de France, 1996, 243 p.

⁴²² ROUX, André, *Droit constitutionnel local*, op. cit. p. 86.

concoure par la même à assurer l'homogénéité du corps politique et l'unité de sa représentation »⁴²³. Ces notions, font écho à la revendication de l'égalité. Les citoyens ne peuvent prétendre à l'égalité que dans un Etat unitaire où demeurent liées l'unité du pouvoir normatif en vue d'assurer leur égalité devant la loi et l'unité des institutions de puissance publique auxquels ils sont soumis⁴²⁴. Il ne doit exister qu'une seule source de souveraineté applicable à l'ensemble du territoire, qu'une seule source de pouvoir normatif autonome.

L'exaltation de l'uniformité a conduit à organiser la société sur un mode homogène voir scientifique ou rationnel⁴²⁵. Cette conception uniformisante de la carte administrative française n'a plus lieu d'être évoquée aujourd'hui avec une telle intensité, l'unité ne signifiant plus, dans des proportions aussi fortes qu'auparavant, l'uniformité que ce soit du droit applicable sur l'ensemble du territoire national ou des structures territoriales⁴²⁶. Les constituants français « ont toujours marqué la volonté d'éviter d'affirmer que la République était divisée et divisible »⁴²⁷. Le terme de « division » du pays en collectivités territoriales intimidait les Constituants qui, du reste ont parfois préféré utiliser un terme moins chargé de sens comme celui de « distribution ». En effet, la Constitution du 22 frimaire An VIII précisait que le territoire était « distribué » en départements et arrondissements communaux. La distribution ressemble à une multiplication du pouvoir de l'Etat sur le territoire national alors que la division semble instituer des entités distinctes voire concurrentes de celui-ci. Ainsi, le principe d'indivisibilité a été régulièrement inscrit dans les constitutions depuis 1791 à l'exception des chartes de 1814 et de 1830 et des Constitutions de 1852 et 1875. La Révolution française l'avait elle-même repris de la monarchie⁴²⁸.

⁴²³ ROUX, André, *Ibidem*, p. 109.

⁴²⁴ FAVOREU, Louis, Les bases constitutionnelles de la décentralisation, in *Révolution et décentralisation*, *op. cit.*, pp. 83-88 et Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales in MODERNE, Franck, BON, Pierre, (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, coll. Bibl. des collectivités locales, 1983, pp. 15-38.

⁴²⁵ Par des découpages administratifs territoriaux au statut juridiquement identique selon les catégories, gérés par les mêmes organes dotés des mêmes compétences : DARCY, Gilles, Unité et rationalité dans la construction révolutionnaire, in *Révolution et décentralisation*, *op. cit.* pp. 47-80.

⁴²⁶ Le Conseil constitutionnel n'utilise pas « aveuglément » du principe d'indivisibilité pour protéger l'uniformité et l'intangibilité du territoire. Le principe ne fait pas obstacle à la sécession de territoire d'outre mer ou au non-respect d'une stricte uniformité institutionnelle des collectivités territoriales, ni même au respect de l'uniformité des droits applicables comme c'est le cas avec certaines lois spécialement applicables aux T.O.M. ou des régimes juridiques liés à la politique d'aménagement du territoire : ROUX, A., *Droit constitutionnel local*, *op. cit.* p. 81 et ss.

⁴²⁷ Mémoire ampliatif au recours au Conseil constitutionnel de plus de soixante sénateurs contre certains articles du projet de loi relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions repris in rapport GIROD n°16 du Sénat (session ordinaire de 1982-1983) p. 42.

⁴²⁸ Sur l'histoire de l'unité territoriale voir DEBBASCH, Roland, Décentralisation et unité territoriale, in *Révolution et décentralisation*, *op. cit.*, pp. 139-162. Article inspiré de l'ouvrage du même auteur, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Paris, Aix en Provence, Economica-PUAM, 1988, 481 p.

La question de la division du territoire est implicite dans la Constitution du 4 octobre 1958. L'article 72 de la Constitution de 1958 se borne à énumérer les collectivités territoriales sans les situer par rapport à l'Etat. L'article 1er de la Constitution énonce que la France est une République indivisible⁴²⁹. Cette indivisibilité s'oppose à tout démembrement interne à la République⁴³⁰. Par ailleurs, l'article 89 de la Constitution interdit toute révision de la Constitution « lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ». Selon Jean-Claude Maestre, « L'indivisibilité repose sur la présomption irréfragable de l'existence d'une nation homogène »⁴³¹. Cela sous-entend qu'en dépit des particularismes locaux, la volonté des citoyens de vivre ensemble est suffisamment forte pour empêcher les démembrements du pays. La souveraineté nationale ne se divise pas, la République non plus⁴³². A sa création, la V^{ème} République a renforcé le pouvoir exécutif national et n'est pas allée dans le sens de la décentralisation. L'un des rédacteurs de la Constitution de 1958, Michel Debré, craignait que des collectivités territoriales puissantes constituent un danger pour l'unité du pays⁴³³. Cette désaffectation des collectivités territoriales c'est illustrée par le rôle parlementaire second réservé au Sénat, qui représente organiquement les collectivités territoriales⁴³⁴, par rapport à l'Assemblée nationale. Selon Charles Debbasch, « La Cinquième République a exalté le Sénat, pour le mettre ensuite en quarantaine »⁴³⁵. Dans le processus législatif, hormis en ce qui concerne les réformes constitutionnelles, il est possible d'écarter la Haute assemblée par la volonté du Gouvernement⁴³⁶.

Il existe deux grandes conceptions de la place des collectivités locales dans l'Etat ou par rapport à l'Etat. Soit l'Etat est entendu comme la totalité des pouvoirs publics c'est à dire qu'il englobe aussi bien les administrations centrales, le pouvoir exécutif et judiciaire, que les collectivités locales, soit il est une collectivité territoriale potentiellement rivale des autres collectivités publiques. Dans le premier cas l'Etat est synonyme de République et c'est à lui de

⁴²⁹ « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » : art. 1^{er} al. 1 de la Constitution tel que modifié par la loi constitutionnelle du 4 août 1995.

⁴³⁰ MAESTRE, Jean-Claude, Commentaire de l'article 2 de la Constitution, in CONAC, Gérard, LUCHAIRE, François (sous la dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2^{ème} éd. 1987 (1^{ère} 1979), 1402 p. (art. 2 : pp. 121-139).

⁴³¹ MAESTRE, Jean-Claude, Commentaire de l'article 2 de la Constitution, *art. cit.* p. 129.

⁴³² Précisons que la sécession d'un territoire est possible comme cela fut le cas avec les anciennes colonies. Art. 53 al. 3 de la Constitution de 1958 : « Nul cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

⁴³³ Debré représentait le courant jacobin majoritaire de l'Union pour la Nouvelle République, parti politique dominant de l'époque. DEBRE, Michel, *La mort de l'Etat républicain*, Paris, Gallimard, 1947, 243 p.

⁴³⁴ Cf. art 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « (...) Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

⁴³⁵ DEBBASCH, Charles, *L'administration au pouvoir*, *op. cit.* p. 173.

⁴³⁶ Par exemple, l'art. 45 de la Constitution permet, par la volonté du Gouvernement, à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur un texte de loi. Le Sénat ne dispose pas alors, du pouvoir de blocage. Il le conserve pour les réformes constitutionnelles où selon l'art. 89 de la Constitution de 1958, tout projet ou toute proposition de révision doit être voté en termes identiques par les deux assemblées.

décider quelle structure sera décentralisée et sous quelle forme. L'administration des collectivités locales n'est alors possible que dans le cadre fixé par l'Etat. Il a alors la compétence de la compétence. Dans le second cas, l'Etat est lui aussi une collectivité territoriale dont le territoire est celui de la Nation. Il dirige les administrations qui dépendent uniquement de lui.

La première conception reflète la vision des constituants de 1958 que l'on a conservé en France y compris dans l'esprit de la décentralisation de 1982. D'après Michel Debré : « Une décentralisation conforme à la Constitution maintient le principe de la supériorité de l'Etat sur les collectivités territoriales (...) qui se situent à l'intérieur de l'Etat. Ces dernières sont des fractions administratives de la Nation alors que l'Etat est la Nation »⁴³⁷ et d'ajouter « La décentralisation s'arrête là où commence l'exercice de la souveraineté nationale. Le démembrement commence où l'exercice de la souveraineté nationale devient impossible »⁴³⁸. La décentralisation n'est admise en France qu'à la condition que l'Etat puisse toujours être en mesure de modifier le cours des compétences locales si l'indivisibilité de la République est en cause.

Le Conseil constitutionnel a conforté le principe d'indivisibilité de la République dans sa jurisprudence lorsqu'il eut à connaître des lois de décentralisation. Il a affirmé l'unité du pouvoir normatif de l'Etat⁴³⁹. Il a également marqué la priorité des prérogatives de l'Etat sur celle des collectivités locales. L'Etat assure le contrôle administratif relatif à leurs actes.⁴⁴⁰ Il ne peut leur attribuer des compétences que la Constitution réserve exclusivement à sa souveraineté⁴⁴¹. Ainsi, les collectivités territoriales ne sont pas indépendantes de l'Etat, mais au mieux, non-dépendantes⁴⁴².

2 – L'absence de reconnaissance de la légitimité d'un pouvoir local

⁴³⁷ J.O., *Débats*, A.N., 2^{ème} séance du 27 juillet 1981, p. 327.

⁴³⁸ J.O., *Débats*, A.N., 1982, p. 246.

⁴³⁹ Décision n°82-138 DC du 25 février 1982 *Loi portant statut de la région Corse*, *Rec.* p. 41 ; *R.D.P.*, n°5-1982, p. 1259, chron. FAVOREU, Louis.

⁴⁴⁰ Le contrôle administratif ou contrôle de légalité depuis 1982, veille à ce que les actes des collectivités décentralisées (unilatéraux ou contractuels) soient conformes aux lois en vigueur. Le contrôle est exercé par le préfet dans trois buts : le respect des lois, des engagements internationaux, la sauvegarde des intérêts nationaux. Voir la décision n°82-137 DC *Loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions*, *Rec.* p. 38 ; *A.J.D.A.*, mai 1982, p. 303 note BOULOUIS, J. ; *Rev. adm.*, 1982 p. 352 note ETIEN, R. ; *R.D.P.* ; n°5-1982, p. 1259, chron., FAVOREU, L., et la décision n°93-335 DC du 21 janvier 1994, *Urbanisme et construction* laquelle déclare ce contrôle obligatoire.

⁴⁴¹ Les textes législatifs ne doivent pas confier à des collectivités locales des pouvoirs déjà attribués par la Constitution à d'autres autorités, notamment étatiques. Par exemple les lois ne doivent prévoir aucun transfert de compétence des pouvoirs du législateur. Voir les décisions n°82-138 DC du 25 février 1982 *préc.* et n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi relative au statut de la Corse*, *Rec.* p. 50, G.D.C.C. 10^{ème} ed. n°44 ; *R.D.P.*, 1991, pp. 943-979, art. LUCHAIRE, François et décision n°83-160 DC du 19 juillet 1983, *Rec.* p. 43.

⁴⁴² Terme emprunté à MM. BOURDON, Jacques, PONTIER, Jean-Marie, RICCI, Jean-Claude, in *Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.* p. 54.

La difficile reconnaissance du pouvoir local tient tout d'abord à l'impossibilité de distinguer sans ambiguïté, des compétences pour des affaires locales. Il est difficile d'imaginer un pouvoir résultant de compétences qui n'ont pas de légitimité naturelle (a). De plus, la relation entre le pouvoir et la compétence est crainte par l'exécutif national qui l'a toujours limitée (b).

a - L'absence de compétences locales historiquement et socialement indiscutables

L'une des limites les plus sérieuses à l'affirmation des libertés locales, notamment économiques, est l'absence d'unanimité sur le contenu de la notion d'affaires locales. Faute de définir de façon irréprochable cette notion, il est impossible de voir émerger un pouvoir local autonome par rapport à celui de l'Etat et autre que délégué par ce dernier. Sans compétences par nature, les collectivités locales n'ont pas d'autonomie irréductible. Les libertés locales ont souvent été écartées au profit des libertés publiques. « Libertés locales et libertés publiques ne pouvaient pas être concomitantes »⁴⁴³. Les enjeux du pouvoir local sont considérables et historiquement considérés comme nuisibles au pouvoir central. Cela explique le « retard » des libertés locales par rapport aux libertés publiques et la faiblesse de leur protection juridique. Elles nécessitent un prudent apprentissage pour éviter, après toute avancée, des retours en arrière. Pendant plusieurs siècles, la législation visait surtout à améliorer le fonctionnement institutionnel des collectivités décentralisées. Elle a affirmé l'existence des collectivités locales avant d'affirmer leur liberté d'agir. Il a d'abord été plus question de répartition ou de transfert de charges par l'Etat que de véritable transfert de compétences ou d'attributions.

Les travaux doctrinaux en droit public français ont globalement conclu que l'affaire locale n'est pas un critère de détermination des compétences. Cette notion serait ambiguë et ainsi inapplicable pour répartir les compétences entre l'Etat et les collectivités locales⁴⁴⁴. Elle est même périmée selon Georges Burdeau⁴⁴⁵ et introuvable pour Christian Autexier⁴⁴⁶. C'est le législateur qui a procédé à la répartition des compétences et donna au fil des concrétions normatives un contenu à la notion d'affaires locales. Mais, il n'existe pas, *a priori*, d'intérêts exclusivement locaux ni de compétences *ratione materiae* clairement établies. Cela explique selon Jean-Marie Pontier, que : « La répartition des compétences est toujours à faire »⁴⁴⁷.

⁴⁴³ CHAPUISAT, Jérôme, Libertés locales et libertés publiques; *A.J.D.A.*, mai 1982, pp. 349-356.

⁴⁴⁴ CHAPUISAT, Louis-Jérôme, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, thèse, Paris, Université de droit, d'économie et de sciences sociales Paris II, 1972, multigraphiée, dactyl., 545 p. Il n'y aurait pas de présomption de compétences en faveur des collectivités territoriales : VEDEL, Georges, A la lumière de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel. Le « droit au logement » et le principe de la libre administration des collectivités locales, *Pouvoirs locaux*, n°7, déc. 1990, p. 89, mars, 1991, n°8, p. 16.

⁴⁴⁵ BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, tome II (L'Etat), 2è ed. Paris, L.G.D.J., 1967, p. 383.

⁴⁴⁶ Le critère des affaires locales est un faux critères de la libre administration des collectivités territoriales : cf. AUTEXIER, Christian, L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République, *R.D.P.*, 1981, pp. 581-620.

⁴⁴⁷ PONTIER, J.-M., *L'Etat et les collectivités locales*, op. cit., p. 571.

Egalement, cela dénie une autonomie naturelle aux collectivités locales alors que des affaires propres seraient pour elles une garantie irrévocable par rapport au pouvoir central.

Dans le temps, la répartition des compétences a été graduelle, empirique et s'est opérée tantôt selon la méthode énumérative, tantôt selon la clause générale de compétence avec toutefois un penchant d'antériorité en faveur de l'énumération, comme l'a analysé Christiane Houteer⁴⁴⁸. Mais, rien n'indique précisément, ni dans les textes constitutionnels, ni dans l'œuvre jurisprudentielle du juge constitutionnel, que les collectivités locales contemporaines doivent disposer d'une vocation générale⁴⁴⁹. Le Parlement dispose ainsi d'une grande marge de manœuvre pour décliner les compétences des collectivités locales.

A la différence des établissements publics, les collectivités locales n'ont pas de compétences spécialisées même s'il existe une tendance à la spécialisation ou une tentative d'orientation par « blocs » ou « masses » de leurs compétences⁴⁵⁰. La question des compétences générales des collectivités territoriales a connu une étape supplémentaire avec l'adoption des lois de répartition des compétences de 1983. La doctrine s'est partagée entre ceux qui estiment que ces réformes mettaient fin à la clause générale de compétence⁴⁵¹ et ceux, dont le Conseil d'Etat, qui affirment l'opinion contraire⁴⁵². Au final, le législateur a fait coexister les deux techniques et n'a pas abrogé les articles de compétence générale des collectivités⁴⁵³. Que se soit pour l'action

⁴⁴⁸ HOUTEER, Christiane, Collectivités locales, collectivités à compétences spécialisées ?, in *Révolution et décentralisation*, op. cit. pp. 99-111. Pour les communes, le législateur a fait appel à la technique énumérative de 1789 à 1884 avant de retenir la clause générale de compétence. Il en va de même, mais de façon moins nette, pour les départements. L'auteur relève trois périodes dans l'histoire administrative : une période de compétences spécialisées, à partir de 1789, une seconde dès la fin du XIX^{ème} siècle reconnaissant une vocation générale aux collectivités et une troisième période, actuelle, depuis 1982, tendant à nouveau à la spécialisation des collectivités locales.

⁴⁴⁹ HOUTEER, Christiane, Collectivités locales, collectivités à compétences spécialisées ?, art. cit. p. 109.

⁴⁵⁰ DOUENCE, J.-C., La spécialité des personnes publiques en droit administratif français, *R.D.P.*, 1972, pp. 753-810.

⁴⁵¹ CHAPUISAT, J., La répartition des compétences. Commentaire de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, *A.J.D.A.*, 1983, pp. 81-101 ; MOREAU, Jacques, *Administration régionale, départementale et municipale*, coll. Mémentos droit public, science politique, Dalloz, 11^{ème} ed., 1995, p. 4, DE LAUBADERE, André, VENEZIA, Jean-Claude, GAUDEMET, Yves, *Traité de droit administratif*, 9^{ème} ed., *L.G.D.J.*, 1984, §139, p. 93.

⁴⁵² Le Conseil d'Etat a estimé que la vocation générale (notion d'affaires d'intérêt local) n'avait pas disparue avec la nouvelle distribution des compétences : Conseil d'Etat, *Décentralisation et ordre juridique*, rapport public, 1993, E.D.C.E., n°45, p. 24 ; en ce sens PONTIER, Jean-Marie, *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence, *R.D.P.*, 1984, pp. 1443-1472.

⁴⁵³ L'article 1 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions n'énumère-t-elle pas que « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence » étant entendu que cette compétence est relative à l'intérêt public local de chaque collectivité (*J.O.* du 9 janv. 1983, p. 214 ; art. L. 1111-2 du *C.G.C.T.*). La clause générale de compétence a été affirmée par l'art. L. 2121-29 pour les communes (ancien art. L. 121-26 du *Code des communes* inchangé en 1982 mais codifié en 1996 dans le *C.G.C.T.*), les articles art. L. 3211-1 pour les départements (art. 23 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982) et art. L. 4221-1 pour les régions (art. 59 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982), art. L. 4433-1 pour les régions d'outre mer (loi n°82-1171 du 31 déc. 1982, art. 1- al. 2), art. L. 4424-1 du *C.G.C.T.* pour la Corse (loi n°91-428 du 13 mai 1991, art. 42) Dans le même temps, la réforme des compétences a développé le

économique ou l'action sociale, il y a une compétence générale (et rarement exclusive) des collectivités locales laquelle s'affine en fonction de chaque collectivité⁴⁵⁴. Les compétences sont enchevêtrées. Les collectivités publiques revendiquent toutes une légitimité d'action au nom de l'emploi. Néanmoins, il semble que le législateur veuille s'orienter davantage vers la définition de « chefs de file » pour certaines compétences économiques⁴⁵⁵. Par exemple, la région dispose depuis ses premières formes déconcentrées des années soixante, d'une compétence économique plus spécialisée que les autres collectivités locales (planification, aides directes etc.)⁴⁵⁶. Mais cette vocation provient du législateur ce qui n'en fait pas une compétence locale « naturelle ». Du reste la région agit dans l'intérêt public régional et donc aussi par une compétence générale⁴⁵⁷.

Ni l'énumération, ni la clause générale de compétence ne sont des notions indiscutables pour apporter les meilleures garanties aux libertés locales. L'énumération, parce que précise, laisse une marge de manœuvre plus fine au législateur face au juge constitutionnel s'il limite les compétences des collectivités locales. L'énumération, apparaît alors comme une garantie de la libre administration contre le pouvoir discrétionnaire du législateur. Mais, en spécialisant les compétences, le champ d'action des collectivités locales est réduit ce qui peut porter atteinte aux libertés locales, enfermées dans une catégorie dont il est difficile de sortir. Reconnaître des compétences propres à chaque collectivité locale, c'est aussi consacrer un droit à la différence ce qui peut engendrer des situations de tutelle entre collectivités. *A contrario*, la vocation générale d'une collectivité laisse à celle-ci une marge de manœuvre plus grande pour déterminer les compétences et apporte une garantie satisfaisante à la libre administration. En principe, la clause générale de compétence a pour effet de donner à l'assemblée locale, compétence pour statuer sur toutes les questions d'intérêt public local et qui n'ont pas été soit dévolues expressément à une personne, soit réglementées spécifiquement. Il y a une faculté d'intervention dont toute la

nombre de textes (listes d'attributions ou d'affectations) fixant des attributions par blocs à chaque catégorie de collectivités.

⁴⁵⁴ A titre d'exemple, la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janv. 1983 (modifiée par la loi n°85-97 du 25 janv. 1985) répartit les compétences d'enseignement. Art. 14-I « La commune a la charge des écoles. (...) », art. 14-II « Le département a la charge des collèges. (...) », art. 14-III « La région a la charge des lycées et des établissements d'éducation spéciale. (...) ». Pour les attributions en faveur des activités économiques voir les articles L. 1511-2 s. pour l'ensemble des collectivités locales, L. 2251-1 pour la commune, L. 3231-1 s. pour le département, L. 4253-1, L. 4251-1 s. du *C.G.C.T.* pour la région.

⁴⁵⁵ Cette attribution serait soit l'œuvre autoritaire du législateur soit l'œuvre du temps lequel fera émerger des chefs de file naturels au regard d'une position géographique ou d'un poids économique. L'article 65 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 *précit.* appelle à une clarification des compétences dans le sens de l'émergence de chefs de file par compétence ou groupe de compétence. Le législateur n'a pas encore tranché. Voir MADIOT, Yves, Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1996, pp. 964-972.

⁴⁵⁶ Décret n°64-252 du 14 mai 1964 (C.O.D.E.R.) *précit.*, loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *J.O.*, 9 juillet 1972, p. 7176., art. 59 al. 3 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 *précit.*, art. 14 de la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, *précit.*, art. 60 de la loi du 6 janvier 1986 portant organisation des régions, *J.O.*, 8 janvier 1986 ; loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *J.O.* du 29 juin 1999.

⁴⁵⁷ DOUENCE, J.-Cl., La région : collectivité à vocation générale ou spécialisée ?, *R.F.D.A.*, 1986, pp. 539-554.

latitude dépend de l'initiative et de l'imagination des élus. L'intervention locale est encadrée par le juge administratif et de sa conception de la notion d'affaire et d'intérêt public local⁴⁵⁸. Aussi, l'autorité étatique qui exerce la tutelle administrative peut avoir une vision des affaires locales divergente par rapport à celle de l'autorité locale et tenter de censurer une de ses décisions. Cela dit, la clause générale de compétence est plutôt une garantie de liberté contre une trop grande uniformité administrative⁴⁵⁹.

Il est cependant possible de voir dans les communes, une exception à cette absence de compétences propres. En effet, les communes sont issues d'une réalité sociologique puisqu'elles étaient considérées comme des réunions naturelles de citoyens en charge d'intérêts collectifs. Cela sous-entend que ce ne sont pas des découpages administratifs artificiels⁴⁶⁰. Historiquement, les communes sont des communautés d'hommes avant d'être des structures administratives. D'une certaine manière elles ont préexisté à l'Etat⁴⁶¹. La commune ne serait pas issue de la loi mais « de la nature des choses »⁴⁶². Elle aurait donc une compétence générale originelle et des intérêts communaux propres⁴⁶³. Les communes vont se voir reconnaître une personnalité morale au début du XIX^{ème} siècle⁴⁶⁴ mais demeurèrent des personnes privées jusqu'au début du XX^{ème} siècle⁴⁶⁵. Par contre, le département puis la région ne trouvent pas ou peu cette assise sociale et sont de pures constructions administratives à l'exception de quelques cas particuliers liés à l'histoire et justifiant des statuts spécifiques (cas où le découpage administratif épouse avec précision une région historique : Corse, Alsace-Lorraine par exemple).

Toutefois, malgré une assise sociale forte, la commune n'a jamais eu « de droits absolus, propres, à la différence des individus » selon le ministre de l'intérieur Waldeck-Rousseau au moment de la loi municipale de 1884⁴⁶⁶. La République, pour s'affirmer indivisible, ne peut

⁴⁵⁸ Voir en ce sens à propos de la notion d'intérêt public communal : C.E. 25 juillet 1986, *Rougeaux c/commune de Saint-Sauveur-sur-Ecole*, *Gaz. Pal.* 1986, 2, panorama dr. Adm. 461 ; pour l'intérêt départemental : C.E. 12 oct. 1990, *Dept. du Val-de-Marne*, *Rec.* p. 273 et C.E. 2 oct. 1996, *Territoire de Belfort*, *Dr. Adm.*, 1996, n°514 obs. TOURET ; pour la région voir C.E. 14 décembre 1992, *Commune de Frichemesnil*, *Rec. Tables*, p. 673.

⁴⁵⁹ PONTIER, Jean-Marie, *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence, *op. cit.* p. 1470 et 1471.

⁴⁶⁰ L'article 2 de la loi du 10 juin 1793 énonce que « Une commune est une société de citoyens unis par des relations locales » in BOURDON, Jacques, PONTIER, Jean-Marie, RICCI, Jean-Claude, *Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.* p. 19.

⁴⁶¹ BOURJOL, Maurice, *Jurisque des collectivités territoriales, Statut constitutionnel des collectivités territoriales*, fasc. 21, n°47.

⁴⁶² MACHELON, Jean-Pierre, Pouvoir municipal et pouvoir central sous la III^{ème} République. La loi du 5 avril 1884, *Rev. adm.*, 1996, pp. 150-156 (*cit.* p. 155).

⁴⁶³ CHAPUISAT, L.-J., *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, *op. cit.* pp. 296-297.

⁴⁶⁴ La loi du 5 avril 1884 les dota également d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière.

⁴⁶⁵ Deux arrêts du Tribunal des conflits les reconnurent personnes publiques (T.C. 29 février 1908 *Feutry* ; T.C. 11 avril 1908, *De Fonscolombe*).

⁴⁶⁶ Allocution du 9 novembre 1883, *J.O. Débats parlem.*, Chambre des députés, 1883, p. 2269, cité par MACHELON, Jean-Pierre, Pouvoir municipal et pouvoir central sous la III^{ème} République, *art. cit.* p. 155.

admettre la reconnaissance d'un véritable pouvoir municipal. Tout a été fait pour ne pas politiser les compétences locales. La loi de 1884, par exemple, interdit au conseil municipal d'émettre des vœux politiques. La crainte de l'émergence d'un contre-pouvoir politique local à l'Etat a longtemps persisté et n'est d'ailleurs pas tout à fait dissipée aujourd'hui.

C'est ainsi que les textes législatifs successifs n'ont fait que codifier le régime d'administration des collectivités locales en confinant les autorités locales dans des tâches purement administratives où les décisions laissant une marge d'opportunité étaient limitées à des domaines encadrés (gestion des services administratifs locaux, réglementation de police).

b - La relation entre la compétence et le pouvoir local dépend de la volonté de l'Etat

La compétence est souvent utilisée à la place d'autres termes. Elle est parfois assimilée à la fonction, à la capacité ou au pouvoir. Sans doute tient-elle de ces concepts mais elle n'est pas un de ceux-ci pris isolément⁴⁶⁷. Selon Léon Duguit, la compétence est « le pouvoir de faire légalement certains actes »⁴⁶⁸. C'est à dire que l'idée de compétence comprend à la fois l'idée d'un domaine d'action propre et la limitation par la loi de ce domaine. Tout comme la capacité, c'est une aptitude à accomplir certains actes⁴⁶⁹. Pour les collectivités locales, c'est l'aptitude à connaître certains éléments de la gestion publique conférés par le législateur. Elle « ne devient pouvoir que lorsqu'elle entre dans l'ordre normatif »⁴⁷⁰. La compétence est alors un pouvoir attribué par le droit.

Le pouvoir se définit « comme la manifestation de volonté d'un organe, soit par l'édition d'actes juridiques, soit par l'accomplissement d'actes matériels »⁴⁷¹. Au niveau local, c'est une capacité juridique à mobiliser des acteurs et provoquer des actions pour l'accomplissement des objectifs d'intérêt général fixés par l'exécutif de la collectivité locale et en rapport avec son cadre de compétence. Plus les compétences locales s'étoffent et plus le pouvoir de celles-ci s'accroît. Or dans le temps, la capacité juridique à exercer le pouvoir local a été plutôt restreinte du fait du peu de compétences reconnu aux collectivités locales. Le pouvoir des collectivités locales n'est pas de la même nature que celui de l'Etat. La manifestation de volonté de l'Etat est plus libre que celle des collectivités locales. Avant la décentralisation, la manifestation de volonté d'une collectivité locale était libre d'une part, dans la limite des textes et d'autre part, dans les limites

⁴⁶⁷ Pour différentes définitions : PONTIER, Jean-Marie, *L'Etat et les collectivités locales*, op. cit. voir pp. 29-39.

⁴⁶⁸ Cité par, Jean-Marie PONTIER, *ibidem* p. 30 d'après DUGUIT, Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, 1907, Paris, Ed. Fontemoing, p. 440.

⁴⁶⁹ PONTIER, Jean-Marie, *L'Etat et les collectivités locales*, *ibidem*, p. 31 et p. 35.

⁴⁷⁰ PONTIER, Jean-Marie, *L'Etat et les collectivités locales*, *ibid.*, p. 34.

⁴⁷¹ *Ibid.* p. 32.

de l'approbation par l'Etat de ces décisions. Le pouvoir réservé aux collectivités locales était en définitive transféré à l'autorité qui disposait en dernier ressort de l'approbation en opportunité des décisions, c'est à dire l'Etat. Le pouvoir des collectivités locales se limitait alors, au pire à un simple pouvoir de gestion ou d'exécution sans autonomie ni spontanéité de l'action, au mieux à un pouvoir d'initiative.

Avant 1982, la nature des rapports entre l'Etat et les collectivités locales répondait essentiellement à la définition juridique de la décentralisation. A partir de 1982, c'est moins net car le pouvoir local progresse du fait de l'augmentation des compétences locales et du desserrement de la tutelle administrative. Les rapports de pouvoirs se transforment dans le système juridique ce qui montre que « la décentralisation est essentiellement une forme de l'aménagement du pouvoir qui permet de l'adapter aux conditions de formalisation des systèmes juridiques »⁴⁷².

Les avancées de la décentralisation ne peuvent s'apprécier qu'au regard du pouvoir accompagnant les compétences locales. La décentralisation n'est qu'une « délégation de puissance publique consentie par la collectivité supérieure » selon André Roux⁴⁷³ s'inspirant à la fois de Maurice Bourjol⁴⁷⁴ et de Raymond Carré de Malberg⁴⁷⁵. La décentralisation et les conditions de la libre administration des collectivités locales dépendent en quelque sorte du bon-vouloir de l'Etat. C'est ce dernier qui accorde des droits aux collectivités locales. Le pouvoir qu'elles tirent de ces droits est dérivé par rapport à la celui, originel, de l'Etat. Ce pouvoir est issu d'un processus très fin de négociation dont le résultat est le produit de multiples tensions qui se produisent à des niveaux administratifs différents. Charles Roig a mis en valeur la relativité de la décentralisation : « employer l'expression de décentralisation plutôt que celle de centralisation ou vice versa, c'est désigner une tendance dominante dans le phénomène que l'on étudie, mais cela n'exclut en aucun cas que des effets de compensation ou des tendances contraires puissent ce manifester dans d'autres activités ou d'autres structures »⁴⁷⁶.

§2 – La difficile négation de l'interventionnisme économique local

⁴⁷² BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, tome II (L'Etat), Paris, L.G.D.J., 1967, 2^{ème} éd., p. 371.

⁴⁷³ ROUX, André, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *R.F.D.A.*, mai-juin 1992, pp. 435-452 (*cit.* p. 438).

⁴⁷⁴ La décentralisation « consiste dans une délégation faite par le constituant aux collectivités territoriales d'exercer des droits de puissance publique en faisant des actes d'administration pour assurer le fonctionnement des services publics locaux. », BOURJOL, Maurice, *Jurisclasseur collectivités locales*, V^o Statut constitutionnel des collectivités territoriales, fasc. 23, principes de la libre administration, n° 41.

⁴⁷⁵ Pour lequel la décentralisation est « une concession émanant de la collectivité supérieure qui en a permis l'exercice » : CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. 1, *op. cit.*, p. 170.

⁴⁷⁶ ROIG, Charles, Théorie et réalité de la décentralisation, *R.F.S.P.*, n° 3-juin 1966, pp. 445-471.

L'interventionnisme économique des collectivités locales selon Michel Guibal et Lucien Rapp : « désigne un ensemble de mesures ou d'opérations décidées par les organes des communes, des départements ou des régions, ainsi que par ceux de leurs institutions de regroupement, qui réalisent une extension de leur champ d'intervention traditionnel au domaine industriel ou commercial, c'est à dire au domaine des entreprises au sens économique du terme »⁴⁷⁷. L'interventionnisme économique local cache mal un caractère idéologique colporté par le « municipalisme » ou le socialisme municipal⁴⁷⁸ de la fin du XIX^{ème} siècle. Il s'agit de l'intrusion massive, dans le domaine des intérêts privés d'actions provenant d'institutions de droit public. Le socialisme municipal correspond pour le juriste, aux conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent intervenir pour des motifs d'intérêt général dans la vie économique notamment en vue de l'exercice d'activités industrielles et commerciales⁴⁷⁹. Il « désigne à la fois un phénomène administratif : la création de services publics par les communes » et une doctrine qui « systématise l'extension de ces services »⁴⁸⁰.

Jusqu'à la décentralisation en 1982, l'interventionnisme économique local n'était pas considéré comme un moyen ordinaire de l'action administrative. Il était plutôt perçu comme une exception à moins qu'il ne fut considéré comme anormal voire inadapté aux affaires locales. La compétence économique locale était résiduelle et limitée à des additions d'actions ponctuelles⁴⁸¹. Malgré des tendances « naturelles » à l'intervention, l'activisme des collectivités locales restait un non-dit sur le plan politique et législatif mais une évidence en pratique. Cette situation provenait de la faible quantité de prérogatives économiques accordées par le législateur mais surtout de l'interprétation restrictive des textes par l'Etat (A). Toutefois, les compétences octroyées aux collectivités locales avant 1982, n'étaient pas inexistantes (B). La région, collectivité territoriale en devenir, était d'ailleurs programmée pour l'action économique (C).

A – L'Etat rejette l'idée d'un interventionnisme économique local

⁴⁷⁷ GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, *Les contrats des collectivités locales*, Ed. F. Lefebvre, 1995, cit. n°8205.

⁴⁷⁸ Termes employés pour la première fois par le parti ouvrier socialiste révolutionnaire en 1890 mais d'inspiration théorique d'un penseur belge (De Paepe) et d'un autrichien (Menger). Dès 1887, la Fédération des travailleurs socialistes (autour de Paul Brousse) tentait de saisir les pouvoirs municipaux pour organiser en services publics et les activités en situation de monopole au niveau local : BIENVENU, Jean-Jacques, RICHER, Laurent, *Le socialisme municipal a-t-il existé ?*, *Revue hist. de droit fr. et étranger*, 1984, pp. 205-223.

⁴⁷⁹ ROUAULT, M.-C., *La théorie du socialisme municipal. L'intérêt communal discipliné par le juge administratif*, *Quot. Jurid.* 18 juin 1987, n°69, p. 3 et 20 juin 1987, n°70, p. 5.

⁴⁸⁰ BIENVENU, Jean-Jacques, RICHER, Laurent, *Le socialisme municipal a-t-il existé ?*, *art. cit.* p. 205.

⁴⁸¹ ALFANDARI, Elie, MAISL, Herbert, *Les conditions juridiques des interventions économiques des communes*, in *Les interventions économiques des collectivités locales*, ouvr. à la mémoire de Jean-François BESSON, Collection GRAL n°10, Laboratoire collectivités locales de l'Univ. d'Orléans, Paris, LITEC, 1981, pp. 37-57.

L'administration de l'Etat était soucieuse de faire respecter une interprétation libérale des textes pour écarter les collectivités (les communes essentiellement) du monde économique (1), ce que le juge administratif, par une jurisprudence dissuasive, confortait en véritable supérieur hiérarchique des collectivités locales (2).

1 – L'interprétation restrictive des textes par l'administration

L'Etat a toujours été méfiant à accorder des responsabilités économiques aux collectivités locales (a) et exerçait une forte tutelle sur l'action publique locale (b).

a – La méfiance de l'Etat quant aux capacités des collectivités locales à s'occuper d'affaires économiques

Dans l'ensemble, un instinct conservateur a animé l'administration étatique dont le ministère de l'intérieur et la D.A.T.A.R. en particulier. Les mentalités ont été pour le moins réticentes à l'idée d'un accroissement des compétences économiques des collectivités locales. Celles-ci ont été souvent perçues comme entravant l'action de l'Etat. Les fonctionnaires d'Etat percevront longtemps les élus locaux comme des « parasites gênant dont il faut limiter le champ d'influence dans l'intérêt du service public »⁴⁸². Un administrateur civil au ministère de l'industrie écrivait d'ailleurs en 1961 : « Les collectivités locales ne doivent pas s'intégrer dans l'ordre économique (...) mais elles ont vocation de prendre des initiatives favorisant l'installation d'entreprises sur leur territoire lorsque des considérations d'ordre social *pressantes*⁴⁸³ le justifient »⁴⁸⁴. Cette méfiance à l'intervention se doublait d'un préjugé tenant à l'incapacité des acteurs locaux à mettre en place une gestion dénuée de considérations partisans, fondée sur l'intérêt général et soucieuse de ne pas gaspiller les deniers publics. Historiquement, il n'est pas inexact que la gestion financière des communes a parfois été désastreuse et a justifié l'immixtion du pouvoir central dans la gestion locale. Ce fut le cas à partir du XIII^{ème} siècle après que les communautés locales eurent obtenu un siècle plus tôt, quelques concessions pour gérer leurs intérêts collectifs. De mauvaises gestions entraînèrent la faillite financière de nombreuses municipalités. Cela explique que collectivités locales aient bien souvent été considérées comme des mineurs sous tutelle. A l'inverse, les autorités locales ont été souvent « sur la défense » par rapports aux représentants de la D.A.T.A.R. qu'ils accusaient d'être dédaigneux à leur égard et de les mettre à l'écart des décisions concernant l'aménagement de leur territoire⁴⁸⁵.

⁴⁸² Cf. sur l'émancipation de l'administration locale, JOBERT, Bruno, SELIER, Michèle, Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique, *R.F.S.P.*, n°2-avril 1977, pp. 205-227, *cit.* p. 211.

⁴⁸³ C'est nous qui soulignons.

⁴⁸⁴ BEAULIEU, J., L'échelon local dans l'action économique régionale, *Rev. adm.*, n°82, 1961, pp. 418-419.

⁴⁸⁵ LALU, Christian, Le développement du rôle du maire en faveur de l'emploi, in *Les interventions économiques des collectivités locales*, ouv. coll. à la mémoire de Jean-François BESSON, *op. cit.*, pp. 145-146.

Les responsables de l'aménagement du territoire ont enfermé l'action des collectivités locales dans le complément de l'action économique de l'Etat⁴⁸⁶. Les aides des collectivités locales aux activités économiques ne devaient pas aller à l'encontre des priorités nationales. Il était souhaité qu'elles prolongent les orientations de la politique d'aménagement du territoire. Dans les années soixante, le ministère de l'industrie (il s'agissait de l'avis du comité 1 ter du conseil de direction du F.D.E.S.) était consulté sur les aspects techniques et financiers des opérations envisagées lorsque les collectivités locales sollicitaient un emprunt auprès de la Caisse des Dépôts. Les projets douteux sur le plan économique (entreprise aux débouchés incertains, entreprise d'un secteur suréquipé) ou présentant de forts risques financiers ou commerciaux, pouvaient être refusés ou guidés par un plan de financement imposé par la direction de l'expansion industrielle du ministère de l'industrie.

Le plus souvent, c'est par voie de circulaires émanant du ministère de l'intérieur, que le Gouvernement encadrait les actions locales⁴⁸⁷. Les possibilités d'intervention des collectivités locales étaient confinées dans des plafonds financiers et des secteurs géographiques précis. Par exemple, d'après la circulaire comminatoire du 10 septembre 1976, il était d'une « nécessité absolue d'harmoniser les initiatives des collectivités locales avec les priorités gouvernementales d'aménagement du territoire ». Les circulaires proscrivaient également les actions directes des collectivités locales⁴⁸⁸. Par la circulaire du 10 septembre 1976 le ministre de l'intérieur intimait des ordres aux préfets : « vous refuserez l'approbation de toute délibération en contradiction avec les principes énoncés (...) ». Dans cette relation de subordination, la marge de manœuvre des collectivités locales non situées en zones prioritaires de l'aménagement du territoire est encore plus réduite que celles qui sont intégrées à ces zones et intéressées de façon subsidiaire à l'action de l'Etat. En pratique, les propos impératifs des circulaires valaient quasiment des prescriptions réglementaires et constituaient d'importants moyens de contrôle par la pression.

Le même souci de prudence c'est vérifié lors la réforme législative du 2 mars 1982. L'interventionnisme économique des collectivités locales comportait le risque de financements hasardeux aux entreprises en difficulté dans le cadre d'une concurrence excessive pour l'emploi.

⁴⁸⁶ MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, de, Philippe, *op. cit.* p. 41.

⁴⁸⁷ Une instruction n°103 du 28 mars 1957 (intérieur) interdisait aux communes et aux départements l'octroi d'aides financières directes, de même une circulaire du 17 janvier 1961 et une n°560 du 23 septembre 1965 (ministre de l'intérieur aux préfets qui prohibe l'octroi aux entreprises du secteur concurrentiel, des subventions en capital ou en annuité, des dons en nature ou en espèce, des prêts, des avances, des bonifications d'intérêts). Egalement, la circulaire n°72-500 du 19 octobre 1972, Ministre de l'intérieur aux préfets et celle n°76-429 du 10 septembre 1976 du ministre Michel Poniatowski (Ministre de l'intérieur aux préfets) d'harmonisation des aides de l'Etat et des collectivités locales pour le développement industriel, *Mon. T.P.B.*, 2 octobre 1976 textes off. n°76-40, pp. 195-196.

⁴⁸⁸ Par exemple, sont visés par la circulaire du 10 septembre 1976, les bonifications d'intérêts, les subventions, les primes et les dons, les prêts directs en capital.

Les rapporteurs de la loi au Sénat avaient alors redouté la mauvaise connaissance par les élus locaux, de la gestion des entreprises privées⁴⁸⁹.

b - La tutelle préalable du représentant de l'Etat et la tutelle des services techniques de l'Etat

Dans le temps et particulièrement avant 1982, la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales a toujours été forte⁴⁹⁰. La tutelle « est un tout complexe qu'il est difficile d'étudier au seul niveau juridique » explique Guy Melleray⁴⁹¹. Elle peut être directe (contrôle des décisions par le préfet) ou indirecte (technique ou financière). Les services techniques de l'Etat ont toujours exercé une pression tutélaire forte sur les communes de telle sorte qu'ils disposaient « d'atouts suffisants pour emporter la décision » quand ils le voulaient, y compris au niveau contractuel⁴⁹². Les contrats d'aménagement signés entre l'Etat et les collectivités locales n'avaient bien souvent que « l'apparence contractuelle »⁴⁹³. Le poids de l'Etat dans les négociations (notamment financières) suffit à emporter le consentement des élus locaux. Aussi, beaucoup de contrats entre personnes publiques étaient des contrats-types, c'est à dire des contrats dont la forme juridique et le contenu étaient définis à l'avance par l'Etat. En schématisant, seuls les montants financiers des subventions restaient à inscrire⁴⁹⁴.

Avant 1982, la tutelle administrative comportait deux éléments : le contrôle de légalité qui est considéré comme politiquement neutre et le contrôle d'opportunité qui lui, plus subjectif, traduit le pouvoir discrétionnaire de l'Etat. Le contrôle d'opportunité permettait de réformer ou de sanctionner une décision prise par une collectivité locale, avant que celle-ci n'entre en vigueur, si cette dernière apparaissait contraire, inopportune ou en décalage avec les objectifs économiques ou politiques de l'Etat. Toute initiative locale, en accord ou dans le silence des textes, était soumise au jugement d'opportunité du représentant de l'Etat. Le flou des textes lui laissait un large pouvoir d'appréciation conforté par les circulaires rappelant l'étendue de son pouvoir de contrôle. Selon l'ancien article L. 121-38 du Code des communes, le préfet donnait son approbation préalable à toute délibération du conseil municipal en matière économique. Il pouvait demander une nouvelle lecture de la délibération. Le refus d'approbation pouvait

⁴⁸⁹ *J.O. Doc. Sénat*, 1^{ère} session ordinaire 1981-1982, n°33 rapport Giraud, Michel, au nom de la commission des lois, n°35, avis A. Chupin pour la commission des aff. économiques, *J.O. Débats Ass. Nat.*, 29 juillet 1981, p. 442 et ss.

⁴⁹⁰ BASERA, Michel, *La tutelle communale*, thèse droit public, Paris II, 1975.

⁴⁹¹ MELLERAY, Guy, *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Paris, Sirey, Bibl. des collectivités locales 1981, p. 12.

⁴⁹² MELLERAY, Guy, *Ibidem*, p. 348.

⁴⁹³ MELLERAY, Guy, *Ibid.*, p. 362.

⁴⁹⁴ Les contrats d'équipement en urbanisme relatifs aux Z.A.C. ou à un degré moindre les contrats de villes moyennes furent largement conditionnés sur la forme et le fond. Par exemple, le décret n°70-1221 du 23 décembre 1970 (*J.O.* du 25 déc. 1970) instaurant les contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines, prévoyait aussi en annexe un contrat-type.

toutefois faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Aussi, l'absence de décision expresse dans les trente jours suivant la délibération, l'approbation était réputée tacite. Ce contrôle préalable du préfet revêtait parfois un caractère vexatoire lorsqu'il venait « discrétionnairement bloquer des initiatives au moment précis où celles-ci prennent consistance »⁴⁹⁵.

L'action communale en matière économique était également limitée par le faible montant des ressources municipales et le poids des dépenses obligatoires. « Le faible montant des ressources de la commune - fixées largement par une fiscalité sur laquelle elle ne pouvait intervenir -, le poids des dépenses obligatoires, les contrôles exercés par les autorités supérieures sur les emprunts enlevait presque toute liberté de manœuvre financière aux élus »⁴⁹⁶. Dans les années cinquante, 90% des dépenses communales étaient des dépenses obligatoires (la liste des dépenses décidées par l'Etat s'est accrue au fil du temps et particulièrement entre les deux grandes guerres : électrification, assainissement, adduction d'eau potable, action sanitaire et sociale, entretien des bâtiments scolaires, de justice, des ports etc.)⁴⁹⁷ ce qui laissait une marge de manœuvre financière très faible pour réaliser des opérations économiques non obligatoires. Pour aider au financement des dépenses, l'Etat versait des subventions et parfois des subventions d'équilibre, pour éviter la faillite financière des collectivités locales⁴⁹⁸. Il n'y avait plus de finances locales dans les années cinquante estime Jean Boulouis, « mais tout au plus une localisation des finances nationales »⁴⁹⁹.

Par ailleurs, les moyens de financement locaux étaient surveillés. Le contrôle des emprunts privait les communes de toute liberté de manœuvre financière. Pendant longtemps, la Caisse des Dépôts et Consignations était la seule banque des collectivités locales et celle-ci ne prêtait que si l'Etat soutenait financièrement un investissement. A partir de 1966, les collectivités locales ont pu s'adresser aux Caisse d'épargne, à la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales et seulement à partir de 1972, aux grandes banques françaises et étrangères. Mais, hormis ce tout dernier cas, les organismes prêteurs restaient contrôlés par l'Etat. L'Etat a assuré un rôle

⁴⁹⁵ ALFANDARI, Elie, MAISL, Herbert, Les conditions juridiques des interventions économiques des communes, *art. cit.* p. 46.

⁴⁹⁶ LEBEL, J.P., KOCH, D., Economie et municipalité : Cordemais 1884-1948, in Ouvrage coll., *Economie et municipalité*, C.R.H.E.S., Presses de la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Nantes, 1974, 179 p. (*cit.* p. 110).

⁴⁹⁷ LEBEL, J.P., KOCH, D., Economie et municipalité : Cordemais 1884-1948, *art. cit.*, p. 67 et ss. L'action sanitaire et sociale du conseil municipal était relativement vaste par rapport aux compétences économiques : aide aux familles, aide aux femmes en couche, aide à la natalité, allocation militaire etc.

⁴⁹⁸ Bien souvent après les guerres, l'Etat a accru ses concours financiers pour les communes sinistrées (ce fut le cas en 1919, puis en 1941 avec la loi du 14 septembre 1941, ou 1945 avec l'ordonnance n°45 du 8 août 1945). Cf. BOULOUIS, Jean, *Essai sur la politique des subventions administratives*, *op. cit.* p. 13 et ss.

⁴⁹⁹ BOULOUIS, Jean, *Essai sur la politique des subventions administratives*, *op. cit.* p. 312.

d'amortisseur des évolutions économiques sur les finances locales en formant « un écran entre les finances locales et l'économie »⁵⁰⁰. Les finances locales restaient tributaires de la tutelle de l'Etat ce qui leur assurait certes sécurité et stabilité quelles que soient les variations conjoncturelles, mais procurait peu de liberté d'action aux élus. Cet Etat protecteur des finances locales bien qu'atténué, joue encore ce rôle aujourd'hui.

2 – La mise à l'écart des collectivités locales de l'économie consolidée par le juge administratif

Allant dans le sens de l'administration économique étatique, le juge administratif a longtemps consolidé la mise à l'écart des collectivités locales de l'économie. Pendant près d'un siècle, l'Etat était le seul à pouvoir déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, principe qu'il imposait par ailleurs aux collectivités locales. La jurisprudence administrative tendait à limiter l'intervention économique locale. La Cour des comptes a également souvent dénoncé dans ses rapports, des pratiques locales qui perturbent le libre jeu de la concurrence. En effet, la gestion d'activités par les collectivités locale peut engendrer une concurrence déloyale aux personnes privées car les collectivités publiques ne peuvent être mises en faillite et puisent leurs ressources de l'impôt. De plus, les aides financières publiques favorisant certaines entreprises au détriment d'autres peuvent fausser les règles de la concurrence. Enfin, il fallait protéger les budgets locaux contre les risques financiers encourus par la gestion d'activités industrielles et commerciales. Le juge administratif s'est longtemps comporté en supérieur hiérarchique des collectivités locales⁵⁰¹. Il ne permettait les interventions locales que pour des actions dont le secteur privé se désintéressait ou en dehors de l'économie de marché : services non marchands ou non rentables comme s'il revenait au secteur public d'assumer uniquement les « mauvais risques » de la vie économique⁵⁰².

A la fin du XIX^{ème} siècle, période d'apparition du capitalisme industriel, la jurisprudence administrative sur l'interventionnisme local était dans une phase d'extrême rigueur. « Le Conseil d'Etat ne fait alors de distinction, ni selon l'objet, ni selon la méthode, ni selon la finalité de l'intervention »⁵⁰³. La rigueur s'atténuait si une intervention était expressément reconnue à une commune par un texte (activité de transport, distribution d'eau, électricité, enlèvement des

⁵⁰⁰ HERTZOG, Robert, La fin de l'Etat protecteur !, *R.F.F.P.*, n°38-1992, pp. 137-145 : cit. p. 138 : fiscalité locale déconnectée des flux économiques (la patente ou la taxe professionnelle ne dépendent pas du chiffre d'affaire d'une entreprise), coût des emprunts déterminé par l'administration, inexistence de la gestion de trésorerie des collectivités locales, dotations de l'Etat calculées à partir de données fictives, dépôt des sommes au Trésor etc. Certains de ces amortisseurs existent toujours.

⁵⁰¹ PONTIER, J.-M., *L'Etat et les collectivités locales*, op. cit., p. 132.

⁵⁰² ALFANDARI, Elie, Nouvelles données pour l'interventionnisme économique des communes, *R.E.R.U.*, n°2-1982, pp. 135-146.

⁵⁰³ ALFANDARI, Elie, MAISL, Herbert, Les conditions juridiques des interventions économiques des communes, *art. cit.* p. 41.

ordures) ou si des circonstances exceptionnelles justifiaient la création de services publics susceptibles de concurrencer les activités privées⁵⁰⁴. Seul l'Etat pouvait plus facilement intervenir en dehors de la carence du secteur privé⁵⁰⁵.

A partir de l'entre-deux-guerres, à la faveur de la crise économique de 1929 et des mentalités plus favorables à l'interventionnisme, le Conseil d'Etat n'a admis l'intervention économique publique que si « en raison de circonstances particulières de temps et de lieu » un « intérêt public » justifiait l'intervention⁵⁰⁶. Mais le principe demeurait : « les entreprises ayant un caractère commercial restent en règle générale réservées à l'initiative privée »⁵⁰⁷. Parmi les circonstances particulières, c'est la carence de l'initiative privée qui autorise la prise en charge publique d'activités économiques mais toujours à condition qu'un intérêt public local soit manifeste⁵⁰⁸. Egalement, outre l'intervention à partir d'un constat de carence de l'initiative privée, l'intervention locale put être admise si son but était précisément d'éviter cette carence⁵⁰⁹. L'insuffisance manifeste du secteur privé s'évalue par rapport aux besoins localisés sur le territoire d'une collectivité locale. La défaillance a été évaluée d'abord sur le plan quantitatif⁵¹⁰ puis au regard de la qualité du service privé offert à la population tels le prix ou les horaires et les jours d'ouvertures par exemple⁵¹¹. Ces besoins ne s'analysent pas seulement au regard de la population fixe locale (le tourisme et le commerce attirent des populations avoisinantes ou

⁵⁰⁴ En l'espèce service médical gratuit illégal en l'absence de circonstances exceptionnelles : C.E., 29 mars 1901, *Casanova, Rec.* p. 333, *S.*, 1901.3, p. 73, note HAURIOU, Maurice. Cinéma : même solution, illégalité : C.E. 11 juin 1926, *Raynaud ; D.*, 1927, 3, p. 43 concl. RIVET ; *R.D.P.*, 1926, p. 695, note JEZE, G.

⁵⁰⁵ Cas particulier où la personne publique peut intervenir en dehors de la carence de l'initiative privée pour satisfaire les besoins de ses services publics (pénitenciers). Ex. le cas d'une boulangerie, C.E. 29 avril 1970, *Soc. Unipain, Rec.* p. 280, *R.D.P.*, 1970, p. 423 note WALINE, M., *A.J.D.A.*, 1970, p. 430, concl. BRAIBANT.

⁵⁰⁶ A propos de l'illégalité de la création d'une épicerie municipale faute de circonstances particulières : C.E. 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers et sieur Guin, précit.*

⁵⁰⁷ C.E. 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers et sieur Guin, précit.*

⁵⁰⁸ C.E., 24 nov. 1933, *Zénard, Rec.* p. 1100, *S.* 1934.3.105 concl. DETTON, H., note MESTRE, A. : légalité d'un service de boucherie municipale d'intérêt public local (fournir au détail des viandes frigorifiées ce que les boucheries privées ne faisaient pas, de permettre la régulation du prix des denrées de première nécessité, ou de proposer des prix plus économiques que ceux des bouchers privés) ; C.E. 15 fév. 1956, *Siméon, Rec.* p. 74, *R.D.P.* 1956, p. 644 : légalité de la création d'un service municipal de fabrication de glace ; C.E. Sect. 17 avril 1964, *Commune de Merville-Franceville, Rec.* p. 231, *Rev. adm.* 1965, p. 31, note LIET-VEAUX, G., *A.J.D.A.*, 1964, n°106, p. 304, chron. FOURRE, J., PUYBASSET, M. : légalité d'un camping municipal ; C.E., 20 nov. 1964, *Ville de Nanterre, Rec.* p. 563, *A.J.D.A.*, 1964, n°228, p. 705, Chron. PUYBASSET, PUYSOCHET, p. 686 : un service communal de chirurgie-dentaire pratiquait des prix moins élevés que les cabinets privés dont les tarifs s'élevaient au dessus de ceux de la sécurité sociale. La création du service est justifiée si, d'une part, il répond à un intérêt public local et si, d'autre part, il est organisé de telle sorte qu'il ne porte pas atteinte aux professionnels privés intéressés.

⁵⁰⁹ C.E. 15 octobre 1965, *Département du Var c/ Cie L'Abeille, A.J.D.A.*, 1965, p. 593. Le département du Var avait subventionné une caisse mutuelle agricole qui assurait les agriculteurs contre les graves intempéries (gel, inondation, ouragan) ce que ne faisaient pas les autres mutuelles. La subvention assurait l'équilibre financier de la caisse mutualiste privée qui, sans cela, serait défaillante et entraînerait la carence des assureurs pour ces intempéries.

⁵¹⁰ C.E. 23 juin 1933, *Lavabre, Rec.* p. 677, *S.*, 1933, 3, 81, concl. RIVET, note ALIBERT, *R.D.P.*, 1934, p. 280.

⁵¹¹ C.E. 12 juin 1959, *Syndicat des exploitants de cinémas de l'Oranie, D.*, 1960, p. 402, note ROBERT, J., cf. BOURDON, J., PONTIER, J.-M., RICCI, J.-C., *Droit des collectivités territoriales, op. cit.* p. 428.

éloignées) et l'activité économique ne se détermine pas uniquement au regard des seules entreprises du territoire local (les activités peuvent satisfaire les besoins d'une autre collectivité que celle de leur lieu d'implantation).

En outre, dans l'exercice de leur pouvoir de police, les collectivités locales ne peuvent prendre des dispositions réglementaires limitant ou faussant la compétition économique entre les activités. Le pouvoir réglementaire de police doit respecter des motifs tirés de l'ordre public ou de l'intérêt général⁵¹². Ceci est évidemment valable aujourd'hui et concerne l'Etat également. Par exemple, les arrêtés, qu'ils concernent l'occupation du domaine public ou le domaine privé des particuliers, doivent être motivés par les nécessités de la circulation⁵¹³, de la sécurité publique⁵¹⁴, par des motifs de sauvegarde des intérêts des consommateurs tels l'hygiène⁵¹⁵ ou la salubrité publique⁵¹⁶. De plus, les mesures de police ne doivent pas soumettre une activité à une interdiction générale et permanente. Le conseil d'Etat a eu souvent le cas de réaffirmer cette jurisprudence notamment à propos des photographes-filmeurs et des taxis⁵¹⁷.

Enfin, tout comme l'Etat, les collectivités locales ne doivent pas porter atteinte au principe d'égalité lorsqu'elles sont admises à intervenir en économie. Le principe d'égalité⁵¹⁸ ne prévaut toutefois que pour des entreprises placées dans des situations étroitement et objectivement comparables⁵¹⁹. De même, les entreprises obtenant une aide de nature identique doivent être grevées des mêmes obligations ou dans des proportions semblables. Egalement, une entreprise ne peut être exclue nominativement d'une aide. Les collectivités locales ne doivent pas aider

⁵¹² C.E. sect. 25 janv. 1991, Req. 80969, *M. Brasseur, J.C.P., ed. G., II, 21654*, obs. MOREAU, J., *R.F.D.A.*, avril 1991, p. 372 (la limitation des commerces ambulants par un maire se fondait non pas sur des motifs tirés de l'ordre et de la sécurité publics mais dans le souci de protéger certains commerçants de la localité).

⁵¹³ C.E., 24 octobre 1984, *Diabate*, n°24.815, *juridique Lamy, C.E-C.A.A., Dr .Adm.*, 1984, n° 500 (à propos de l'interdiction d'un commerce ambulant dans des rues étroites et très fréquentées).

⁵¹⁴ C.E., 13 juin 1990, *SARL « Chez Tantine »*, Req. n°91.257, *juridique Lamy, C.E-C.A.A.* (à propos d'un arrêté municipal obligeant la fermeture d'un restaurant d'altitude aux mêmes horaires que les pistes de ski).

⁵¹⁵ L'hygiène a justifié la création de lavoirs ou de bains-douches municipaux engendrant la protestation des professionnels des bains pour atteinte à la libre concurrence : C.E. 2 février 1906, *Chambre syndicale des propriétaires de bains, S.*, 1907, 3, 1, note HAURIOU.

⁵¹⁶ C.E. 21 février 1986, *Commune de Fleury d'Aude et a. c. M. Roustau, Rec.*, tables, p. 406 (à propos de l'interdiction par arrêté municipal de la vente par correspondance de diverses denrées de bouche).

⁵¹⁷ Le pouvoir réglementaire ne doit pas soumettre une activité à autorisation administrative générale et permanente sous peine d'y voir une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie : C.E. Ass. 22 juin 1951 *Sieur Daudignac, Fed. Nat. des photographes-filmeurs, sieur Mauriès et Synd. des photographes-filmeurs du Sud et de l'Ouest, Rec.* p. 362 s., *D.* 1951, 589, concl. GAZIER, note J.C. ; C.E. sect. 15 octobre 1965, *Req. 58.885, Prefet de police c/ Alcaraz, Dame Tanasijevic et autres, A.J.D.A.*, 1965, pp. 662-665, Concl. KAHN ; C.E., 13 mai 1994, *Président de l'Assemblée territoriale de polynésie française, Req. 106 608, A.J.D.A.*, pp. 499-502, Chron. MAÛGUE, Christine, TOUVET, Laurent, *R.D.P.*, 1994, p. 1557 et ss., concl. SCANVIC, F.

⁵¹⁸ Voir infra p. 464 et ss., l'étude de ce principe général du droit.

⁵¹⁹ A situation égale, traitement égal : C.E. 15 juillet 1959, *Ville de Lille, Rec.* p. 446 ; C.E., 4 décembre 1959, *Groupe national des fabricants d'aliments pour le bétail, Rec.* p. 647.

distinctement des entreprises qui sont dans une situation comparable. La rupture d'égalité peut être cependant envisagée à condition que la collectivité publique n'agisse pas par des considérations étrangères à l'intérêt général⁵²⁰.

B – Les compétences économique des communes et des départements avant 1982

Les compétences économiques des collectivités locales, à vrai dire surtout municipales, existent depuis longtemps sous des formes variées. Les événements économiques (crises), politiques (les guerres), ou sociaux (accroissement des besoins des habitants) ont légitimé des interventions publiques. Bien souvent, l'action des collectivités locales a précédé leur compétence en la matière. Après un aperçu historique des principaux textes (1), on rappellera les instruments juridiques d'aide aux activités économiques existants avant 1982 (2).

1 – Premières initiatives et principaux textes sur l'interventionnisme local avant 1982

Sous l'Ancien Régime, la collectivité communale mettait déjà à la disposition de ses agriculteurs et artisans des pâtures et des fours banaux pour la cuisson du pain. Historiquement, donner du travail aux habitants est la mission primaire et le bien-fondé de l'interventionnisme communal⁵²¹. L'intervention communale avait également pour but de fournir à la population des équipements collectifs et d'aider les « malheureux (les pauvres, les chômeurs) »⁵²².

Depuis le XIX^{ème} siècle, les communes du fait de leur proximité avec les administrés, ont perçu l'intérêt de favoriser leur économie locale en améliorant l'environnement des entreprises. L'Etat tolérait un certain nombre de pratiques dues au réalisme politique des élus⁵²³. Il s'agissait, par exemple, de développer les infrastructures de communication dont notamment le chemin de fer en participant à la construction des infrastructures de transport, le télégraphe en construisant un bâtiment spécifique à cet effet, ou construire des équipements nécessaires aux producteurs locaux tels des halles pour les marchés des pêcheurs⁵²⁴ ou des agriculteurs⁵²⁵. Les communes

⁵²⁰ Cf. jurisprudence relative à l'action de l'administration centrale mais transposable à celle des collectivités locales : C.E. 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie de soufre français*, D. 1951, p. 664 note WALINE, M. ; C.E. 23 mars 1956 *Société Léon Claeys*, Rec. p. 135.

⁵²¹ PONTIER, J.-M., *L'Etat et les collectivités locales*, op. cit. p. 50.

⁵²² SINGER, Jean, L'interventionnisme communal, *Rev. adm.*, n°66, 1958, pp. 647-648.

⁵²³ BROQUET, Joël, Les interventions économiques des collectivités locales, *Humanisme et entreprise*, fév. 1986, n°155, pp. 1-13.

⁵²⁴ Construction à Concarneau d'une Halle aux poissons cf. CUAULT, Sylvie, Action du Conseil Municipal de Concarneau d'après les délibérations de 1832 à 1906, in *Economie et municipalité*, op. cit. p. 26.

⁵²⁵ Par exemple, à Cordemais, pour aider les agriculteurs, le conseil municipal votait des crédits de 10 F destinés au hannetonnage (destruction des hannetons). Les élèves des écoles recevaient une prime de 10 à 20 centimes par décalitre de hannetons recueillis. Le conseil municipal participait également à l'élaboration de statistiques agricoles : LEBEL, J.P., KOCH, D., *Economie et municipalité*, Cordemais 1884-1948, *Economie et municipalité*, op. cit., p. 47.

utilisaient le peu de compétences dont elles disposaient en matière fiscale pour alléger, modérer ou supprimer les charges supportées par les activités économiques. Par exemple, le conseil municipal de Concarneau décida en novembre 1832 l'abaissement de la taxe sur le pain pour favoriser les boulangers locaux dans leur concurrence sur les marchés avec les boulangers de Quimper qui payaient une taxe inférieure. En mai 1860, l'assemblée communale demanda la suppression du péage sur un pont qui était une voie d'accès à la commune pour que les agriculteurs puissent vendre leur bien à des coûts moins élevés sur les marchés. Toujours à Concarneau, en novembre 1860, la redevance sur le séchage des filets de pêche fut supprimée pour les propriétaires qui consentaient à vendre leur bien et favoriser la politique foncière de la commune⁵²⁶. Les conseils municipaux ont également eu pour mission de réglementer les marchés locaux pour favoriser la rencontre entre les producteurs et les consommateurs et assurer une concurrence et un fonctionnement sain du marché⁵²⁷.

La loi 5 avril 1884 encadra durablement l'administration des communes avant d'être complétée par celle du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales⁵²⁸. Quant aux départements, c'est surtout la loi du 10 août 1871 qui les a régi jusqu'à celle du 2 mars 1982. Ces textes se bornaient à dire dans des termes très laconiques, que le conseil municipal gère « les affaires de la communes » et le conseil général, « les objets d'intérêt départemental dont il est saisi ». Ces textes enfermaient les compétences locales dans des tâches fonctionnelles (entretien des routes, des écoles). Il n'était pas fait état des compétences économiques, hormis une compétence de principe des communes pour créer, organiser et supprimer les services publics nécessaires à l'accomplissement de leur mission dans la loi de 1884. Mais ne sont compris à cette époque, que les services publics administratifs (pompes funèbres par exemple) et non ceux de nature économique. La revendication de compétences économiques exercées en dehors du cadre de l'Etat s'était pourtant manifestée au début du siècle. Une proposition de loi avait été déposée au bureau de la Chambre des députés en séance du 9 mai 1913 par le député de la Charente Jean Hennessy⁵²⁹. Ce dernier s'exprimait ainsi à un congrès en 1914 : « Nous sommes à une époque où le développement économique ne peut plus se faire dans la dépendance trop étroite du pouvoir central »⁵³⁰. Cette proposition n'aboutit cependant pas.

⁵²⁶ CUAULT, Sylvie, in *Economie et municipalité. op. cit.* p. 44.

⁵²⁷ L'organisation des ventes à la criée du poisson est réalisée par un règlement de la commune. *Ibidem.* p. 61.

⁵²⁸ Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, *J.O.* 1^{er} janv. 1971 p. 3.

⁵²⁹ Proposition de loi tendant à substituer aux circonscriptions administratives départementales des circonscriptions administratives régionales, à leur organisation et à la nomination dans chaque région d'assemblées régionales professionnelles. Informations livrées par DEBBASCH, Roland, L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation, *R.D.P.*, 1986, pp. 497-560.

⁵³⁰ Congrès de Toulouse de la Ligue de représentation professionnelle et d'action régionaliste : DEBBASCH, Roland, *Ibidem.*

Progressivement, le cadre législatif permit quelques interventions des communes et des départements. Le décret-loi du 28 décembre 1926 (dit décret « Poincaré ») autorisa les communes et leurs syndicats à exploiter des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial. Etaient considérées comme industrielles et commerciales, les exploitations dont la gestion pouvait être le fait d'entreprises privées. Les communes pouvaient gérer ces services publics soit directement en régie soit en participant au capital des sociétés d'économie mixte locales. Plus tard, le décret du 20 mai 1955 rendit légale « l'intervention des communes dans le domaine économique et social notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des organismes ou entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet la mise au point de projets, l'exécution de travaux présentant un caractère d'intérêt public ou l'exploitation de services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale ainsi que la réalisation d'améliorations rurales ». Et le département put « intervenir dans le domaine économique et social lorsqu'un intérêt départemental le justifie »⁵³¹. Mais, l'intervention directe en faveur des activités privées n'était pas véritablement reconnue.

Enfin, depuis la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial faisait partie des attributions normales du conseil municipal sous réserve de l'approbation par l'autorité de tutelle compétente⁵³². Les élus locaux prirent alors davantage part aux politiques industrielles et d'aménagement du territoire à côté de l'Etat⁵³³.

2 – Les instruments juridiques et opérationnels

Depuis les années cinquante, les communes sont de véritables cellules expérimentales pour l'aménagement du territoire⁵³⁴. Elles pouvaient déjà procéder à des aides financières ou fiscales (a) à des actions d'amélioration de l'environnement des entreprises (b). Par ailleurs, des structures d'animation économique accompagnent l'action locale depuis longtemps (c).

a – Les aides financières et fiscales aux activités économiques

⁵³¹ Décret n°55-579 du 20 mai 1955 (*J.O.* du 20 mai 1955, p. 5078). GUIBAL, M., RAPP, L., *Les contrats des collectivités locales*, op. cit. n° 8215.

⁵³² Ancien article L. 121-38-5 du *Code des communes*.

⁵³³ GROUD, Hervé, *Aménagement du territoire et politique industrielle : le rôle des collectivités locales*, thèse d'Etat, Université de Reims, 1990, dir. Chevalier, J.-P., doctorat d'Etat, multigraph.

⁵³⁴ Sur les compétences économiques locales avant 1982 voir NEMERY, Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Thèse, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, 1981, pp. 287-312 et 357.

Avant 1982, les collectivités locales avaient déjà la possibilité d'octroyer des avantages fiscaux (i), des subventions (ii), des garanties d'emprunt (iii), des aides à l'immobilier d'entreprise (iiii).

i - Les avantages fiscaux

La première traduction juridique de ces aides locales ne date que des années cinquante. Une loi de 1953 et un décret de 1955 avaient permis aux assemblées locales de décider d'accorder une réduction de l'un des impôts directs locaux (la patente) aux industries qui se décentraliseraient sur leur territoire⁵³⁵. Dans le même esprit, la loi du 23 décembre 1960 avait permis aux collectivités locales d'exonérer jusqu'à 50% de la patente, une nouvelle catégorie d'implantation industrielle : les usines qui se transforment sur place⁵³⁶. La loi du 31 juillet 1962⁵³⁷ habilita aussi les collectivités locales à exonérer de la contribution des patentes à concurrence de 50% et pour une durée de cinq ans au maximum, les entreprises déjà bénéficiaires soit d'une réduction du montant des droits de mutation, soit d'une prime spéciale d'équipement, soit d'un agrément accordé par le conseil de direction du F.D.E.S. Ces dégrèvements s'adressaient aux entreprises favorisant le développement régional en procédant à des transferts, à des créations ou à l'extension d'installations industrielles ou commerciales sur le territoire local. Les communes et les départements utilisaient souvent les dégrèvements en complément des aides économiques accordées par l'Etat dans le cadre de la décentralisation industrielle. Il fallait trois conditions : être situé dans une zone prioritaire au titre de l'aménagement du territoire, prendre une délibération de portée générale et ensuite obtenir l'accord du ministre de l'économie et des finances. L'accord (un agrément) était fonction d'un seuil d'emplois à créer ou à maintenir.

En apparence, les collectivités locales étaient libres d'user de cet outil fiscal⁵³⁸. Une simple délibération d'une ou des assemblées locales suffisait (conseil général pour la fraction de taxe revenant au département, conseil municipal pour la part de la commune) avant le 1^{er} juillet pour s'appliquer au 1^{er} janvier de l'année suivante. Cependant, l'administration des finances exerçait un contrôle de l'opportunité de ces aides et conservait le dernier mot en revenant éventuellement sur la décision des assemblées locales. Le contrôle de tutelle était aussi celui du préfet qui devait approuver les délibérations locales pour les rendre exécutoires⁵³⁹.

⁵³⁵ La loi de finances n°58-335 du 29 mars 1958 (*J.O.* 1^{er} avril 1958, p. 3166) étendit le champ d'application du décret de 1955 aux entreprises créant des usines nouvelles et pour lesquelles l'Etat avait accordé sa garantie aux emprunts contractés : SIMONNET, Maurice-René, *Le contrôle juridictionnel des incitations fiscales*, *art. cit.* p. 278.

⁵³⁶ Loi n°1384 de finances pour 1961 du 23 déc. 1960, *J.O.* 23 déc. 1960.

⁵³⁷ Cf. article 25 de la loi n°62-873 du 31 juillet 1962, loi de fin. rectific. *J.O.* 9 août 1962, p. 7917.

⁵³⁸ LECLERCQ, Claude, *Le financement public de l'aménagement du territoire*, *art. cit.* p. 88.

⁵³⁹ Art. L. 121-38-6° de l'ancien *Code des communes*.

La patente étant supprimée⁵⁴⁰, un arrêté du 3 mai 1976 habilita les conseils municipaux à voter des exonérations, totales ou partielles de taxe professionnelle⁵⁴¹. La loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale confirma cette compétence des collectivités locales⁵⁴². Ainsi, en vertu de l'article 1465 du Code général de impôts, les collectivités locales et leurs groupements purent exonérer de la taxe professionnelle en totalité ou en partie et pour la part leur revenant, les entreprises qui se décentralisaient, créaient ou étendaient les activités économiques (industrielles⁵⁴³ ou recherche scientifique ou technique, ou de services de direction, d'étude, d'ingénierie et d'informatique) sur leur territoire, qui se reconvertissaient en activités industrielles ou procédaient à la reprise d'activités en difficulté. L'exonération était valable cinq ans au maximum. La collectivité locale (commune, département et région de même que les groupements intercommunaux à fiscalité propre) ne pouvait exonérer que les entreprises situées dans des zones d'exonération « où l'aménagement du territoire le rend utile » selon l'art. 1465 de Code général des impôts. Cette exonération restait à la charge de la commune. Les activités artisanales pouvaient être incluses au dispositif. La collectivité locale était libre d'accorder par délibération de portée générale, une exonération temporaire totale ou partielle. Le taux de l'exonération était compris entre 0 et 100%. Dans les zones prioritaires de l'aménagement du territoire, l'exonération pouvait être totale. Les lois de décentralisation n'ont pas modifié le principe de ces exonérations fiscales.

ii – Les subventions

Il n'existait pas de dispositions législatives particulières habilitant les collectivités locales à attribuer des subventions aux activités privées. Malgré certaines tolérances, l'Etat va s'en montrer très méfiant et une instruction de 1957⁵⁴⁴ avait recommandé de les proscrire au motif que, venant à l'appui de multiples objectifs poursuivis par les collectivités locales, elles contrariaient la politique d'aménagement du territoire. Une autre raison à la proscription était celle de l'inégalité des communes dans la mise en œuvre de cette intervention financière. Les communes riches sont les plus à même d'attirer les entreprises par des aides conséquentes. De plus, les aides financières à fonds perdus font supporter aux contribuables locaux des

⁵⁴⁰ Loi n°75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle (*J.O.*, 31 juill. 1975, p. 7763 ; *Mon T.P.B., textes officiels* du 9 août 1976, p. 117).

⁵⁴¹ Arrêté du 3 mai 1976 rel. aux conditions d'octroi, sur agrément, des allègements fiscaux prévus en faveur du développement régional et l'amélioration des structures des entreprises, *J.O.* 25 mai 1976, p. 3090.

⁵⁴² Cf. en outre les décrets n°80-921 et 80-922 du 21 novembre 1980 complétant la loi du 10 janvier 1980 (*J.O.* 11 janv. 1980, p. 72 rectific. *J.O.*, 19 janv. 1980, p. 190) et l'arrêté du 24 novembre 1980 relatif à la délimitation des zones d'application de l'exonération de la taxe professionnelle (*J.O.* 7 déc. 1980, p. 2801).

⁵⁴³ Activité de fabrication de produits à partir de matières premières ou de produits semi-finis.

⁵⁴⁴ Instruction n°103 du 28 mars 1957 (ministère de l'intérieur). Art. 63 à 70.

investissements susceptibles d'enrichir des entreprises privées sans nécessairement garantir la création d'emplois. La circulaire du 10 septembre 1976 rappela que les subventions accordées au secteur concurrentiel devaient être formellement proscrites, qu'elles émanent directement des collectivités locales ou indirectement d'associations chargées de leur répartition⁵⁴⁵. Les subventions des collectivités locales subissaient ainsi le contrôle du représentant de l'Etat⁵⁴⁶.

Toutefois, une avancée a été initiée par la loi du 19 juillet 1978 autorisant les collectivités locales à accorder des subventions aux sociétés coopératives ouvrières de production (S.C.O.P.). Ces sociétés font partie de l'économie sociale, laquelle trouve son indépendance entre l'économie de marché et l'économie publique par le biais des coopératives, des associations ou des sociétés mutualistes. Les S.C.O.P. regroupent des travailleurs associés pour exercer leur activité dans une société dans laquelle ils détiennent le capital et participent à la gestion. En matière économique, il peut s'agir d'activité d'artisanat et de petite production. Elles bénéficient d'un régime juridique spécifique⁵⁴⁷ et également d'avantages fiscaux puisque depuis 1975, l'exonération de la taxe professionnelle est de droit pour ces sociétés. Depuis 1978, et par exception au droit commun issu de la loi du 2 mars 1982, les S.C.O.P. en difficulté peuvent être aidées sans convention préalablement passée avec une collectivité locale.

iii – Les garanties d'emprunt

Les prêts et les garanties d'emprunts furent également concernés par les proscriptions de l'instruction de 1957. Les collectivités locales ne peuvent se substituer aux banquiers même défaillants, en accordant des prêts. Par contre, pour aider des entreprises en difficulté, il a été admis qu'elles puissent apporter leur garantie pour favoriser le projet d'une entreprise auprès d'un banquier. La loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales énonça que les décisions d'accorder une garantie d'emprunt étaient exécutoires de plein droit. Pour les départements, le régime des garanties d'emprunt était un peu plus permissif et a été légiféré en 1969⁵⁴⁸. Le texte invitait néanmoins les trésoriers payeurs généraux à être vigilants et les conseils généraux à la prudence avant d'engager des fonds publics au profit de personnes

⁵⁴⁵ Cf. « C » de la circ. 10 sept. 1976, *précit.*

⁵⁴⁶ Les collectivités locales peuvent difficilement attribuer des subventions aux services publics industriels et commerciaux gérés en régie, cf. HERTZOG, R., Linéaments d'une théorie des subventions, *art. cit.* p. 32.

⁵⁴⁷ Leur origine date de la loi n°47-1775 du 10 sept. 1947 puis du décret n°59-1025 du 31 août 1959 (*J.O.* du 4 sept. 1959) mais le statut est régi par l'art. 53 de la loi n°78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production (*J.O.* 20 juill. 1978, p. 2878) et la loi n°83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale (*J.O.* 21 juill. 1983). Cette compétence a été confirmée par la loi n°83-1 du 3 janvier 1983 (art. 21), voir : PUGEAULT, Serge, Le régime spécifique des aides publiques aux S.C.O.P., *Cahiers de l'administration territoriale*, n° 10, 1987, pp. 60-74.

⁵⁴⁸ L'art. 15 de la loi n°69-1263 du 31 déc. 1969 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, *J.O.* 4 janv. 1970, p. 132, précise les conditions dans lesquelles les conseils généraux statuent sur les garanties d'emprunt.

privées. Cependant, hormis le fait que toute garantie d'emprunt doit être prévue par un texte législatif, il fallait que les entreprises aidées poursuivent un « objet d'intérêt public indiscutable tel que si ces entreprises n'existaient pas, les départements et les communes pourraient se substituer à elles », selon le texte de la circulaire du 10 septembre 1976. Cette condition limitait considérablement la garantie des collectivités locales aux entreprises du secteur concurrentiel.

iiii – La cession et la location de terrains ou de bâtiments

Les collectivités locales utilisent depuis longtemps ce procédé d'aide à l'implantation des activités économiques. Il s'agit de fournir un terrain ou un local à une activité économique pour un coût inférieur à la valeur réelle du marché. Pour un terrain, la cession pouvait se faire à un coût inférieur à la valeur vénale. Mais, il ne pouvait pas s'effectuer de cession gratuite de terrains ou de locaux. Craignant la généralisation de faveurs aux entreprises et les comportements spéculatif d'entrepreneurs opportunistes revendant les terrains au prix fort une fois le rabais obtenu, plusieurs circulaires administratives ont rappelé à l'ordre les collectivités locales à ce sujet et enfermé ces aides dans des conditions strictes⁵⁴⁹. Ces moyens devaient être utilisés en dernier recours pour parvenir à la réalisation des implantations souhaitées. Ce ne devait en aucun cas devenir une aide automatique. En outre, pour les bâtiments industriels, le régime était plus strict que pour les terrains. La raison tient au prix plus élevé des terrains bâtis et donc aux sommes plus importantes en jeu. Le prix de cession devait respecter strictement la valeur vénale du bien et les locations ne pouvaient pas être subventionnées en annuités.

Mais, au plus fort de la crise économique, l'Etat a permis aux collectivités locales de renforcer l'assistance aux activités économiques en autorisant officiellement les rabais sur les prix de vente ou de location des terrains et des bâtiments industriels. Pour les rabais sur le prix de vente des terrains, la circulaire du 10 septembre 1976, recommanda aux collectivités locales de ne pas consentir des rabais au-delà d'un plafond de 30% de la valeur vénale du terrain déterminée par l'administration des Domaines⁵⁵⁰. Mais cette autorisation n'était accordée que pour les collectivités locales situées en zones prioritaires de l'aménagement du territoire. Une circulaire du 22 septembre 1978 étendit ce rabais sur le prix de vente des terrains industriels jusqu'à 50% de la valeur estimée par les Domaines sous la seule réserve de bénéficier, conjointement pour l'opération, d'une subvention de l'établissement public régional⁵⁵¹. Vis à vis des bâtiments à

⁵⁴⁹ Circulaire n°23 du 17 janvier 1961 du ministère de l'intérieur, circulaire n°560 du 23 septembre 1965 (ministre de l'intérieur aux préfets) *précit.*

⁵⁵⁰ Circulaire n°429 du 10 septembre 1976 d'harmonisation des aides de l'Etat et des collectivités locales, *précit.* qui n'a pas fait que restreindre le champ d'application des compétences locales en matière d'interventionnisme économique.

⁵⁵¹ Circulaire n°331 du 22 septembre 1978 complétant celle du 10 sept. 1976 *précit.*

louer ou à vendre, il était toujours formellement déconseillé de prévoir des prix inférieurs au coût de construction ou d'achat du bâtiment et des loyers subventionnés par annuités.

La formule des usines relais (ou parfois des hôtels industriels comme à Marseille) a connu un certain succès dès les années soixante-dix. Les communes aménageaient une usine et la louaient selon un bail précaire égal au plus, à deux ans. Le bail pouvait être prorogé au-delà de deux ans avec une promesse de vente ou option d'achat avec paiement différé. Par ce système, les entreprises ne supportent pas le remboursement des immobilisations lourdes et peuvent partir dans des délais très courts. Pour la collectivité, le procédé est avantageux si l'usine est occupée sinon elle en supporte les charges sans contreparties économiques. Les loyers des terrains nus pouvaient faire l'objet de rabais si la durée de location était au moins égale à vingt ans, ou lorsque la collectivité avait reçu à cette fin une subvention de l'établissement public régional.

Des facilités de paiement pouvaient être négociées par les activités économiques dans le but de différer un paiement. Toujours selon la circulaire de 1976, les collectivités locales, si l'objet de la transaction l'exigeait ou pour des nécessités de défense de l'emploi, étaient en mesure d'échelonner ou différer les versements relatifs à l'achat d'un terrain ou d'un bâtiment. Comme pour les rabais, les terrains bénéficiaient d'un régime plus permissif que les bâtiments. Le paiement différé pour les bâtiments était déconseillé bien que non véritablement proscrit. Pour les terrains comme pour les bâtiments, le paiement étalé (mensuel, trimestriel, semestriel ou annuel) restait plafonné dans la limite d'un remboursement sur quinze ans maximum ou, si la collectivité avait emprunté pour cet investissement, dans la durée du remboursement de l'emprunt. Les employeurs devaient acquitter également les intérêts équivalents à ceux consentis par cet emprunt. Les collectivités locales étaient incitées à prendre des sûretés pour prévenir les défaillances de l'investisseur.

b - L'action indirecte sur l'environnement des activités économiques et l'animation du territoire

Au plan sémantique, animer contient l'idée d'une attitude neutre tendant à dynamiser un lieu ou un groupe de personnes. L'animation économique comprend « les actions menées par une collectivité urbaine (ou un groupe de communes) pour soutenir les activités économiques de la ville (ou d'un groupe de villes) »⁵⁵². La justification théorique de cette action ne se trouve ni dans la théorie micro-économique libérale ni dans la théorie macro-économique keynésienne. « Pour la première, la notion de marché n'a pas de spécification territoriale et pour la seconde, il n'y a de

⁵⁵² PERRIN, Jean-Claude, Des interventions économiques à l'animation économique, in *Les interventions économiques des collectivités locales*, ouvrage à la mémoire de Jean-François BESSON, *op. cit.* pp. 97-114 et citant BOUCAND, F.X., *L'animation économique, un nouvel outil au service des collectivités locales et des établissements publics régionaux*, thèse pour le doctorat de 3^e cycle (IARCER), Université d'Aix-Marseille III, décembre 1978.

mécanismes économiques déterminants qu'à l'échelle nationale » écrit Jean-Claude Perrin⁵⁵³. Les besoins des populations locales et des entreprises vont, une nouvelle fois, servir de justification à l'intervention. Les collectivités locales (surtout l'administration urbaine) participent activement au système économique local⁵⁵⁴. Elles ont à produire la ville, c'est à dire enrichir l'organisation du système urbain pour le bien collectif. L'implantation d'entreprises est d'autant plus facilitée que le territoire local est riche d'infrastructures d'accueil, de réseaux de communication, de logements.

La marge de manœuvre juridique des collectivités locales est plus grande pour ce type d'aides que pour l'intervention directe puisque ce sont des mesures générales. Au plan financier, l'action indirecte est moins risquée car les investissements se font moins à fonds perdus et peuvent profiter à d'autres contribuables que les entreprises. Les collectivités locales cherchent à rendre plus attractif leur territoire par leurs propres investissements (i) ou par le biais de l'action émergente des sociétés d'économie mixte (ii).

i – Les investissements des collectivités locales pour l'amélioration de l'attractivité du territoire local

Le champ d'intervention s'étend des traditionnels équipements collectifs (voirie, électrification, eau, services publics industriels et commerciaux) aux formes nouvelles apparues à la fin des années cinquante, les zones industrielles⁵⁵⁵. La fourniture de terrains aménagés aux entreprises a été encouragée par l'Etat au début des années cinquante⁵⁵⁶. La loi foncière du 6 août 1953 autorisa les communes à recourir à l'expropriation pour l'acquisition des terrains destinés à la réalisation des zones industrielles prévues par les plans d'urbanisme⁵⁵⁷. Une circulaire du ministre de la construction du 26 juillet 1962 recommandait aux préfets de stimuler la politique des zones d'activités auprès des collectivités locales. En 1964, un groupe interministériel des zones industrielles fut créé à la D.A.T.A.R⁵⁵⁸. Les différents fonds d'aménagement du territoire soutenaient les créations de zones d'activité (F.N.A.T en 1950 puis F.I.A.T. en 1963). De même, le législateur a amélioré les moyens juridiques à disposition des collectivités locales pour faciliter

⁵⁵³ PERRIN, Jean-Claude, Des interventions économiques à l'animation économique, *art. cit.* p. 99.

⁵⁵⁴ GOURDON, Jean-Loup, PERRIN, Evelyne, TARRIUS, Alain, (sous la dir.), *Ville, espace et valeurs*, Paris, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, L'Harmattan, 1995, 582 p. ; COING, Henri, *La ville, marché de l'emploi*, *op. cit.*

⁵⁵⁵ MORANT, de, R., Aménagement du territoire et moyens d'action, *Rev. adm.*, n°61, 1958, pp. 9-14.

⁵⁵⁶ Toutefois la réglementation des permis de construire industriels avait été établie par le décret du 27 octobre 1945 lequel avait été accompagné d'un effort de promotion des zones d'activités : DE LANVERSIN, Jacques, LANZA, Albert, ZITOUNI, Françoise, *La région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*, *op. cit.* spéc. sur les zones d'activités : n°436.

⁵⁵⁷ Loi n°53-683, *J.O.* 7 août 1953, p. 6947.

⁵⁵⁸ Le Comité interministériel pour les problèmes d'aménagement du territoire du 2 juin 1964 instaura ce groupe qui fut par la suite remplacé en mars 1986 par un groupe interministériel foncier.

la maîtrise foncière. Loi du 26 juillet 1962 facilita le recours au droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) puis la loi du 30 décembre 1967, la création de zones industrielles par le biais des zones d'aménagement concerté (Z.A.C.)⁵⁵⁹.

Mais, rapidement, dans les années soixante, les zones industrielles ont été critiquées puisque un état de suréquipement fut constaté. La concurrence des zones a conduit les conseils municipaux à proposer des prix de cession de terrain ou des rabais très importants aux entreprises comme beaucoup de terrains restaient sans preneurs. Une circulaire du 6 juillet 1964 du ministre de la construction entreprit de contrôler les zones d'activités. Toute création de zone nouvelle de plus de 5 hectares devait être soumise par le préfet à l'approbation du délégué à l'aménagement du territoire et du ministre de la construction statuant après consultation du groupe interministériel des zones industrielles. La circulaire du 23 septembre 1965 réprouva les faveurs faites aux entrepreneurs par les maires⁵⁶⁰ et la Cour des comptes, dans son rapport annuel pour 1968, mit en valeur les dangers d'initiatives imprudentes dans des régions n'ayant qu'une faible tradition industrielle⁵⁶¹. De plus, la crise va contribuer à désemplir les zones d'activités (les ventes de terrains des zones d'activité vont être divisées par trois entre 1973 (4350 hectares vendus) et 1978 (1500 hectares « seulement » vendus). Dès lors, les pouvoirs publics ont privilégié le maintien d'entreprises existantes plutôt que la localisation de nouvelles unités.

Les communes proposent aussi depuis 1971 des services aux activités économiques et des actions de formation professionnelle⁵⁶². Aussi, dans les années soixante-dix, la plupart des grandes villes se sont dotées de service d'information et d'orientation économique chargés de fournir aux entreprises les informations nécessaires à leur implantation sur la commune et relatives aux aides d'Etat potentielles. Il s'agissait également de récolter des informations sur les entreprises afin d'anticiper leurs projets d'implantation et surtout de fermeture, de licenciement ou de restructuration. Les services municipaux à vocation économique se sont multipliés pour devenir les intermédiaires des activités économiques.

⁵⁵⁹ Leur statut juridique des gestionnaires de zones est variable : association, syndicat intercommunal ou syndicat mixte, groupement d'intérêt économique.

⁵⁶⁰ Circulaire n°560 du 23 sept. 1965, non publiée, *op. cit.*, et qui encadra les rabais dans une limite de 25% notamment et interdit les autres formes d'aides.

⁵⁶¹ La Cour des comptes mit en avant le fait qu'une zone industrielle ne constitue pas à elle seule un facteur décisif d'industrialisation et que d'autres critères entrent en jeu (niveau de formation de la main d'œuvre, équipement général, proximité des marchés d'approvisionnement et de vente). Pour l'analyse de ce rapport annuel de 1968 cf. HOURTICQ, Jean, Les zones industrielles communales. Réalités et mirages, *Rev. adm.* n°145, 1972, pp. 57-59.

⁵⁶² Depuis la loi n°71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, *J.O.* 17 juill. 1971, p. 7035.

Dans les années soixante-dix, les réflexions sur la modernisation de l'Etat conduisirent à des modifications de l'action administrative⁵⁶³. Par exemple, les formes contractuelles d'aménagement du territoire instaurées à titre expérimental ouvraient de nouvelles perspectives au développement local. L'Etat proposait de subventionner les projets en dehors du cadre d'une nomenclature prédéfinie par ses services. Avec les contrats de pays créés en 1975⁵⁶⁴, la procédure contractuelle est apparue comme un moyen de faire valoir l'autonomie des personnes publiques par un procédé négocié de prise de décision. On a pu voir également dans cette procédure, une avancée officieuse de l'Etat en faveur d'un accroissement des compétences communales. L'Etat ou l'établissement public régional aurait aménagé par voie contractuelle, pour des opérations ponctuelles et précises, les compétences des communes en vue de réaliser une mission de service public. Même si les contrats de pays étaient des dispositifs plus décentralisés que d'autres, l'Etat et la D.A.T.A.R. rappelaient les limites de la liberté des communes. L'action de ces dernières restait soumise à l'approbation de l'Etat. Celui-ci veillait à « la hiérarchie et à l'harmonie des choix nationaux, régionaux et locaux »⁵⁶⁵.

En dehors du cadre normatif, des initiatives locales informelles ont pris naissance dans les régions rurales en retard de développement. Ces expériences étaient proches de l'économie coopérative et sociale. Par exemple, dans les années soixante-dix, les initiatives tels les ateliers communaux sous forme de S.A.R.L., les coopératives ou les expériences des associations communales de production se sont multipliées en réponse aux insuffisances de la politique d'aménagement du territoire. Les associations communales de production cherchent d'une part à créer une unité de production de manière à valoriser l'ensemble des activités offertes par la collectivité, et d'autre part à favoriser l'implantation d'activités industrielles attirées par le savoir-faire de la main d'œuvre locale⁵⁶⁶.

ii – L'action spécifique des sociétés d'économie mixte dans le développement économique

⁵⁶³ Des pistes de modernisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales ont émergé par le rapport d'un groupe de travail sur le développement des responsabilités communales dont l'animation fut confiée à M. Olivier Guichard durant les années 1974 à 1976. Rapport GUICHARD, Olivier, « *Vivre ensemble* », au nom de la commission de développement des responsabilités des collectivités locales, La documentation Française, 2 vol., 1976. Pour un commentaire, PEPY, Daniel, Le Rapport Guichard : vivre ensemble, *Rev. adm.*, 1976, pp. 534-537.

⁵⁶⁴ Mais aussi les contrats d'aménagement des villes moyennes, voir supra p. 117.

⁵⁶⁵ Cf. Le bilan proposé par la D.A.T.A.R. en 1977 et repris par ROLLAND, Patrice, Les contrats de pays, *art. cit.* p. 1319 (*cit.* p. 1336).

⁵⁶⁶ L'association passe des contrats de sous-traitance avec des fournisseurs d'ouvrage. Elle salarie ses employés. Les travaux se font dans des ateliers communaux. Les frais de transports entre l'association et les entreprises sont pris en charge par l'association. Les élus qui dirigent l'association sont bénévoles. Sur le régime juridique de ces associations communales : NEMERY, Jean-Claude, Emergence et reconnaissance du rôle économique des collectivités locales, *Les Cahiers de l'administration territoriale*, N°3, P.U. de Reims, 1982, pp. 7-28.

L'économie mixte est apparue en 1926 dans l'élan des textes autorisant l'intervention des collectivités locales pour la gestion des services publics de forme coopérative ou commerciale⁵⁶⁷. Une société d'économie mixte est une entité de droit privé dont le capital est partagé dans des proportions variables entre des collectivités publiques et des entreprises privées. Les communes purent acquérir des actions ou des obligations des sociétés chargées d'exploiter les services publics communaux ou de recevoir à titre de redevance des actions d'apport ou des parts de fondateurs, tout en limitant à 40% le montant de cette participation publique locale. Les décrets du 20 mai 1955 et du 7 juin 1956 étendirent aux départements les possibilités du décret-loi de 1926 et portèrent à 65% le montant maximum de la participation publique. Par la suite, le statut des S.E.M. est resté stable jusqu'à 1983 malgré quelques textes complétant le régime juridique notamment par l'approbation de statuts types⁵⁶⁸. Le champ d'intervention des S.E.M. a été régulièrement élargi et concerne la plupart des domaines de l'action publique (maîtrise foncière, énergie, télécommunication, logement, sport etc.)⁵⁶⁹.

Les communes ont eu recours aux S.E.M. pour aménager des zones industrielles, des usines relais, des hôtels industriels⁵⁷⁰. Elles pouvaient déjà être à l'origine de services offerts aux entreprises (assistance à la gestion des P.M.E.). Les collectivités locales pouvaient faire bénéficier les S.E.M. locales de garantie pour leurs emprunts, de bonifications d'intérêts⁵⁷¹. Elles bénéficiaient aussi d'avantages fiscaux : exonérations de T.V.A., de droits d'enregistrement sur leurs ventes, de l'impôt sur les sociétés et pouvaient profiter de concours financiers des fonds de l'Etat réservés aux collectivités locales. La flexibilité des S.E.M. a été appréciée pour le financement de projets dans des délais plus brefs que le circuit administratif de financement ordinaire des collectivités locales. Leur composition organique permet d'associer aux collectivités publiques des partenaires privés tels des établissements financiers afin d'assurer une liaison parfaite entre les prêteurs et les projets des collectivités publiques. Le contrôle de l'Etat restait toutefois important puisqu'un commissaire du gouvernement (souvent le préfet de département) siégeait au sein du conseil d'administration des sociétés et disposait d'un droit de veto. La présence du représentant de l'Etat était obligatoire quand les collectivités locales

⁵⁶⁷ Les décrets-lois du 5 novembre et 28 décembre 1926, Règlement d'administration publique du 17 février 1930.

⁵⁶⁸ Décret du 19 octobre 1959 portant R.A.P. relatif aux conditions de participation des départements et des communes à des entreprises privées (approbation des délibérations pour prise de participation dans les S.E.M.).

⁵⁶⁹ Pour un historique, DELVOLLE, Pierre, Le nouveau statut des sociétés d'économie mixte locales, *Droit et ville*, n°16, 1983, pp. 125-159 (spéc. p. 128).

⁵⁷⁰ Les compétences d'aménagement de zones industrielles proviennent des décrets du 10 novembre 1954 relatif à l'exécution d'opération d'aménagement, 30 juin 1955 et 6 novembre 1956. Voir aussi le décret du 20 mai 1955 qui créa les sociétés d'aménagement et d'équipement, la loi du 24 mai 1951 pour la compétence de mise en valeur des régions, Cf. MORANT, de, R., Aménagement du territoire et moyens d'action, *art. cit.* p. 12.

⁵⁷¹ Instruction n°103 du 28 mars 1957, ministère de l'intérieur. Art. 58.

détenaient à elles seules 50% du capital social et vivement recommandée lorsqu'elles étaient minoritaires⁵⁷².

c – Les structures d'animation économique partenaires des collectivités locales

De très anciennes structures dont la mission est le développement économique animent l'économie locale au côté des collectivités locales tels que les chambres professionnelles et les comités régionaux d'expansion économique.

Les chambres professionnelles sont apparues au XVII^{ème} siècle⁵⁷³. Ce sont les plus anciennes structures de développement économique puisque la première, la chambre de commerce et d'industrie, est née à Marseille en 1599⁵⁷⁴. Leur implantation territoriale a pu un temps laisser penser qu'elles avaient un rattachement à une collectivité territoriale⁵⁷⁵. Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat s'est tardivement prononcée en faveur d'un rattachement à l'Etat tout en précisant que ce rattachement ne sous entend pas de subordination particulière⁵⁷⁶. Le législateur, par la loi du 8 août 1994, leur a tardivement reconnu le caractère « d'établissement économique »⁵⁷⁷. Il s'agit d'une nouvelle catégorie d'établissements publics de l'Etat regroupant autant des établissements publics administratif qu'industriels et commerciaux. Dans cette catégorie seraient regroupés des établissements qui auraient en commun d'être investis fortement dans l'interventionnisme économique et nécessiteraient des procédés du droit privé⁵⁷⁸. Mais, cette nouvelle appellation ne « change rien à la solution » de fond estime Pierre Delvolvé, puisque leur ambiguïté juridique subsiste⁵⁷⁹. En effet, malgré cette nouvelle appellation, les chambres

⁵⁷² Le commissaire du gouvernement tenait ses pouvoirs du décret du 7 juin 1956.

⁵⁷³ Parmi les chambres professionnelles, l'action des chambres de commerce et d'industrie et des chambre de métiers reste la plus impliquée dans l'action territoriale. Nous n'ignorons cependant pas le rôle des chambres d'agriculture (loi du 30 janvier 1924), de la chambre nationale de la batellerie artisanale (loi du 30 déc. 1982, décret du 14 mai 1984) non étudiés ici.

⁵⁷⁴ Leur statut date de la loi du 9 avril 1898 modifiée par les décrets du 4 décembre 1964 et 18 juillet 1991. L'appellation « industrie » n'a été adjointe qu'à partir de 1960. Elles sont actuellement 153 en métropole et 9 dans les D.O.M.-T.O.M. Elles sont regroupées en 22 chambres régionales et fédérées au sein d'une association française des chambres de commerce et d'industrie depuis le décret du 4 décembre 1964. Les chambres d'agriculture datent d'une loi du 30 janvier 1924 et les chambres de métiers de la loi du 26 juillet 1925.

⁵⁷⁵ Une jurisprudence ancienne leur avait refusé le caractère d'établissement public national : C.E., sect. 21 fév. 1936, *Retail*, Rec. p. 231, D., 1937, 3, 6 note GROS, S., 1936, 3, 121, note ALIBERT.

⁵⁷⁶ La jurisprudence s'est orientée vers un rattachement à l'Etat des chambres professionnelles : C.E. 9 décembre 1987, *Chambre d'agriculture des Deux-Sèvres*, Rec. p. 403, C.E., Section, 29 nov. 1991, *Crépin*, Rec. p. 411, R.F.D.A., 1992, p. 884, concl. LAMY, A.J.D.A., 1991, p. 889, chron. MAUGÛE, Ch., SCHWARTZ, R.; C.E., 13 janv. 1995, *Chambre de commerce de la Vienne*, Rec. p. 26, L.P.A., 20 juill. 1995, note MORENO, C.E., 27 fév. 1995, *Mme Verge*, Rec. t., 827.

⁵⁷⁷ Art. 84 de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier du 8 août 1994 (*J.O.* du 10 août 1994, p. 11668) : « les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers, sont des établissements publics économiques ». Cet article modifie la loi du 9 avril 1898.

⁵⁷⁸ Sur ce point voir DURAND, Guy, L'établissement public économique, une nouvelle catégorie d'établissement public ?, *JCP (G)*, 1995, n°42, I, 3877.

⁵⁷⁹ DELVOLVÉ, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit., n°243.

professionnelles ont une spécialité vague et une collectivité publique de rattachement qui reste difficile à identifier. Enfin, elle revêtent un caractère corporatif qui les éloignent des établissements publics traditionnels⁵⁸⁰.

Les chambres de commerce et d'industrie représentent les intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription administrative de compétence. Les chambres de métiers agissent en faveur de l'artisanat et du petit commerce. Bien qu'imprécise, la spécialisation des chambres reste au niveau de « l'économique ». Les chambres professionnelles ont une mission administrative obligatoire qui est l'organisation et la représentation des catégories professionnelles. En vertu de cette mission, la jurisprudence les a qualifiées d'établissement public administratif selon la jurisprudence⁵⁸¹. Elles bénéficient de prérogatives de puissance publique afin de poursuivre cette mission (taxe parafiscale additionnelle à la taxe professionnelle locale, personnel au statut public, activités relevant du droit public). Les chambres représentent les professions auprès des pouvoirs publics. Elles sont ainsi associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, peuvent gérer des établissements d'enseignement professionnel (écoles de commerce, écoles d'ingénieur, centres de formation professionnelle), organiser des salons d'entrepreneurs et des manifestations dans l'intérêt des professions.

Elles ont développé au fil du temps, un interventionnisme économique qui les éloigne de leur mission administrative originelle puisqu'elles gèrent, notamment les chambres de commerces, de nombreux équipements industriels ou commerciaux : ports de commerce, aéroports, pôles technologiques ou logistiques, plates-formes multimodales, pépinières d'entreprises, zones d'activités. Elles mènent, mais ces interventions sont récentes, des actions de soutien à l'exportation, de conseil et d'information aux entreprises, aux créateurs (plates-formes d'initiatives locales), des actions en faveur du commerce ou de l'artisanat. Elles sont également parties prenantes des procédures de contrôle des équipements commerciaux depuis la loi du 27 décembre 1973, mettent en place des schémas directeurs d'équipement commercial et s'impliquent dans les contrats Etat-régions.

Quant aux comités d'expansion économique, ils ont été créés en 1954 à partir d'initiatives locales regroupant des élus locaux, des chambres consulaires et des représentants de catégories professionnelles⁵⁸². Ces associations sont des interfaces entre les entreprises et les pouvoirs

⁵⁸⁰ DURAND, Guy, L'établissement public économique, une nouvelle catégorie d'établissement public ?, *art. cit.*

⁵⁸¹ Par exemple, Trib. conflits, 13 décembre 1976, *C.C.I. de Marseille, Rec.*, p. 705.

⁵⁸² Décret n°54-1231 du 11 déc. 1954 modifié par le décret n°61-72 du 20 janv. 1961 rel. aux comités d'expansion économique, *J.O.* 21 janv. p. 867 ; circul. du 20 janv. 1961 rel. au statut des comités régionaux d'expansion

publics en regroupant la plupart des partenaires locaux du développement. Purement consultatif à l'origine, leur rôle s'est tourné ensuite vers la prospection d'entreprise ou la mise en place de projets de territoire. Elles travaillent en relation avec les conseils régionaux et les communes pour faire émerger les projets dans le cadre de contrats régionaux intercommunaux ou avec les conseils généraux. Leur territoire d'action est variable selon la collectivité locale de rattachement. Ces structures (105 avec les agences de développement) sont fédérées au sein du conseil national des économies régionales.

Les comités d'expansion et les chambres consulaires ont vu leur champ d'action s'accroître à la décentralisation, en parallèle ou en partenariat avec les collectivités locales.

C – L'action régionale préfigurant la décentralisation

Après la seconde guerre mondiale, la circonscription régionale est née de préoccupations économiques dans le cadre déconcentré de l'action administrative⁵⁸³. Avant la décentralisation, les réformes de l'administration étaient perçues comme un remodelage de l'organisation interne à l'Etat. Cependant par les réformes administratives régionales « l'effort multiséculaire de centralisation »⁵⁸⁴ a été infléchi en dépit de l'échec de la réforme régionale suite au référendum du 27 avril 1969. Dans les années soixante-dix, la région a une nature juridique ambivalente. « Il demeure tout d'abord le fait que la région n'est pas, ou pas encore une collectivité décentralisée. La région comporte un visage centralisateur et un visage décentralisateur, et aucun ne l'a encore emporté sur l'autre »⁵⁸⁵.

Avec la réforme du 5 juillet 1972 qui créa les établissements publics régionaux⁵⁸⁶, la région fut dotée de compétences économiques faisant d'elle une entité évoluant déjà vers le statut de collectivité territoriale. Cette régionalisation s'apparentait à une « déconcentration »⁵⁸⁷. La région put prendre une participation dans une société de développement régional ou une société du financement régional ou interrégional selon l'article 4-I-8° de la loi du 5 juillet 1972⁵⁸⁸.

économique, *J.O.* 21 janv. p. 867. Les comités étaient agréés par le Premier ministre, le ministre des finances ou le ministre de l'intérieur sur proposition des préfets et des inspecteurs généraux de l'économie nationale.

⁵⁸³ Cf. la genèse de la circonscription administrative, supra p. 78-79.

⁵⁸⁴ Le 25 mars 1968 à la foire de Lyon, le Général de Gaulle prononçait ce discours dont les extraits sont reproduits in DEBBASCH, Charles, *L'administration au pouvoir*, op. cit. p. 174. « L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité ne s'impose plus désormais. Mais au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain ».

⁵⁸⁵ PONTIER, Jean-Marie, *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, op. cit. p. 568.

⁵⁸⁶ Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *J.O.*, 9 juillet 1972, p. 7176, Cf. BAGUENARD, Jacques, *L'organisation régionale (Loi du 5 juillet 1972)*, op. cit., p. 1446 et ss.

⁵⁸⁷ BENOIT, Francis-Paul, *Vers un renouveau de la décentralisation ?*, *R.D.P.*, 1976, pp. 981-984.

⁵⁸⁸ Compétence réaffirmée plus tard : décret du 13 janvier 1981 (*J.O.* du 15 janvier 1981, p. 250).

Toujours selon cet article, elle put mener des études concernant le développement économique et social, faire des propositions en vue de coordonner et rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques, participer au financement d'équipements collectifs d'intérêt régional direct. La fin des années soixante-dix a été propice à la multiplication des compétences des établissements publics régionaux pour, et c'était nouveau à l'époque, la défense de l'emploi, d'abord par voie de circulaire⁵⁸⁹ puis par le décret n°77-849 du 27 juillet 1977⁵⁹⁰.

A cette époque, la région était ainsi en mesure de faciliter le cautionnement de prêts consentis à des entreprises industrielles. Dans ce cadre, elle avait la possibilité de constituer des fonds de garantie régionaux auprès des sociétés de développement régional, des sociétés de caution mutuelle et de la Caisse nationale des marchés de l'Etat, bien que cela ne fut possible que dans certaines limites⁵⁹¹. La région pouvait attribuer seule une subvention d'équipement (la prime régionale à la création d'entreprises industrielles) pour les entreprises⁵⁹² créant au moins six emplois permanents dans un délai de trois ans à compter de l'octroi de la prime⁵⁹³. Par ailleurs, l'action directe en faveur des entreprises privées et des salariés licenciés restait prohibée.

Autre exemple de cette mutation progressive de la région, la procédure d'élaboration des contrats de pays a été étendue aux établissements publics régionaux en 1977⁵⁹⁴. L'engagement de la région dans la conduite d'une politique régionalisée restait sur la base du volontariat. Aussi, en 1975, des Contrats régionaux d'aménagement rural furent signés entre l'Etat représenté par le ministre de l'intérieur et les régions dans le cadre d'un appui financier au Plan.

⁵⁸⁹ La circulaire n°76-268 du 26 mai 1976 ministère de l'intérieur ref. DGCL, sous dir. des structures régionales et locales adressée aux préfets de région, avait pour objet l'intervention des régions en matière de développement industriel et de défense de l'emploi. Elles avaient le droit de participer au financement d'observatoires régionaux de l'emploi, des centres de formation professionnelle (*Mon. T.P.B.*, n°32, 1976, p. 32, suppl. textes off.).

⁵⁹⁰ Décret n°77-849 du 27 juillet 1977 autorisant les établissements publics régionaux à faciliter le cautionnement de prêts consentis à certaines entreprises industrielles (*J.O.* du 28 juill. 1977, p. 3941) modifié par les décrets n°81-137 à 81-149 du 13 février 1981 et la circul. du 13 fév. 1981 (*J.O.* 15 février 1981, p. 558 à 572) ; GROUD, Hervé, La région et l'action économique, *Les Cahiers de l'administration territoriale*, N°3, 1982, pp. 55-95.

⁵⁹¹ L'intervention du fonds de garantie n'était possible que pour des concours à moyen ou long terme consentis à des entreprises ayant réalisé moins de 100 millions de francs de chiffre d'affaire HT l'année précédant l'octroi du concours (art. 2 du décret n°77-849 du 27 juill. 1977). Le fonds de garantie ne pouvait couvrir plus de la ½ du risque afférent à un crédit bénéficiant de son intervention (art. 3 du décret n°77-849). Cf. arrêté ministériel du 1^{er} sept. 1977 fixant le contenu des conventions-types prévues par le décret du 27 juillet 1977 autorisant les établissements publics régionaux à faciliter le cautionnement de prêts aux entreprises industrielles (*J.O.N.C.*, 20 sept. 1977, p. 5998).

⁵⁹² Entreprises à l'activité industrielle mais aussi les S.C.O.P. à vocation industrielle, les sociétés d'intérêt collectif agricole (S.I.C.A.) à vocation industrielle.

⁵⁹³ Prime de 50 000 à 80 000 F si zone éligible à la prime de développement régional. Décret n°77-850 du 27 juillet 1977 habilitant les établissements publics régionaux à accorder une prime régionale à la création d'entreprises industrielles (*J.O.* 28 juillet 1977, p. 3942), modifié par les décrets n°78-461 du 28 mars 1978 et n°80-340 du 13 mai 1980. Disposition finalement abrogée en application de l'art. 4 de la loi n°82-6 du 7 janvier 1982 (*J.O.* du 8 janvier 1982, p. 222), qui s'inscrit dans le processus de décentralisation, par le décret n°82-806 du 22 sept. 1982 relatif à la prime régionale à la création d'entreprises (*J.O.* 24 sept. 1982, p. 2852).

⁵⁹⁴ Comité interministériel d'aménagement du territoire du 1^{er} mars 1977.

En maintenant les interventions économiques des collectivités locales dans la sphère des compétences exceptionnelles, l'Etat prévenait toute concurrence à son action et son autorité. Malgré l'octroi de compétences, les collectivités locales ne pouvaient agir dans l'indépendance ou par des actions de grande envergure. Elles restaient subsidiaires de l'Etat. La tutelle administrative de l'Etat était l'une des barrières les plus rigides de l'accroissement de leurs libertés⁵⁹⁵. Toutefois, à partir des années soixante-dix, les collectivités locales vont utiliser pleinement les compétences acquises. Face à la montée des problèmes économiques, il était risqué de condamner des initiatives au nom de leur illégalité dès lors qu'elles contribuaient à soutenir l'emploi local. En dépit de l'existence de normes juridiques contraignantes, les collectivités territoriales se sont forgées un instinct interventionniste qui a toujours mu les compétences économiques dans le sens d'une plus grande reconnaissance. Comme l'a écrit Jacques Moreau si, «en matière d'interventionnisme, tout n'est pas permis aux communes, tout ne leur était pas interdit»⁵⁹⁶. Le divorce n'a cessé de se manifester entre la pratique et les principes législatifs. Le nombre de communes qui agissent en matière économique a passé de 1994 en 1979, 3186 en 1980, à 5395 en 1981 sur un effectif d'environ 9900 communes de plus de 700 habitants⁵⁹⁷. Malgré la forte tradition centralisatrice en France, il devint impossible de nier l'interventionnisme économique des collectivités locales.

Section 2 –La reconnaissance de l'intervention économique locale fait droit à une liberté politique

La crise économique va contraindre l'Etat à ouvrir son espace institutionnel afin de promouvoir les compétences économiques des collectivités territoriales. On va montrer que l'interventionnisme local est certes « l'expression d'une nécessité économique ; mais c'est aussi l'expression d'une liberté politique »⁵⁹⁸. L'idée d'associer les collectivités locales à l'action économique de l'Etat va s'affirmer (§1). Avec cette brèche dans l'unité d'action étatique, le principe de libre administration des collectivités locales se renforce, accroissant ainsi la marge de manœuvre interventionniste locale (§2).

⁵⁹⁵ NEMERY, Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, op. cit., p. 287 et ss.

⁵⁹⁶ MOREAU, Jacques, L'intervention des communes dans le domaine économique et social, in *Cahiers du C.F.P.C.*, N° 11, nov. 1982, pp. 22-27.

⁵⁹⁷ STEIB, Jean (rapporteur), *Les interventions économiques des collectivités territoriales*, Rapport du Conseil Economique et Social, Paris, *Journal Officiel de la République française, Avis et Rapports du C.E.S.*, mercredi 3 juin 1987, n° 12, 55 p.

⁵⁹⁸ ALFANDARI, Elie, Nouvelles données pour l'interventionnisme économique des communes, art. cit. p. 136.

§1 – La nécessité d’associer les collectivités locales à l’action de l’Etat

L’Etat, à partir des années soixante-dix, prend conscience de l’intérêt pour l’économie nationale de tirer parti de l’action des collectivités locales. Exprimant une forte demande sociale, leur utilité s’est imposée à l’action administrative (A). L’Etat ne put qu’avaliser une réforme institutionnelle pour décentraliser les compétences économiques (B).

A – L’utile implication des collectivités locales dans l’économie

L’utilité de l’implication des collectivités locales dans l’économie est expliquée de trois manières⁵⁹⁹. La première explication est politique. Depuis le début de la crise économique, la pression sociale des administrés s’est faite plus forte auprès des élus pour défendre l’emploi ou la création d’entreprises. Les élus locaux, dont en particulier les maires, sont exposés aux critiques du fait de leur proximité immédiate des difficultés. Ils sont parfois rendus responsables de la situation socio-économique de leur territoire au-delà même de leur champ de compétence. Les élus « bienfaiteurs » doivent anticiper les effets de la crise et jouer les « pompiers » de l’emploi. Leur rôle est curatif et préventif⁶⁰⁰. De plus, les activités économiques sollicitent directement les collectivités locales pour les aider à assumer une partie du risque économique. La dégradation de l’emploi condamne les entreprises et les territoires à trouver un terrain d’entente et à engager un partenariat. Le territoire local est le référentiel de l’action en faveur de l’emploi et des stratégies d’implantations des activités économiques. Il devient un élément de la compétitivité des entreprises. Alors, les élus locaux « misent sur la valorisation du territoire »⁶⁰¹.

La seconde explication est structurelle. Particulièrement en période de crise, le « poids » du secteur public local est un soutien essentiel à l’activité économique notamment par l’investissement, la consommation de biens ou de services et également comme employeur⁶⁰². A

⁵⁹⁹ LANGUMIER, Jean-François, Pourquoi un renouveau de l’interventionnisme économique local dans les années 1970, *R.E.R.U.*, n°2-1982, pp. 151-167.

⁶⁰⁰ DEMESTEERE, René, LALU, Christian, Vers une évaluation des interventions économiques entreprises par les élus en faveur de l’emploi ?, *R.E.R.U.*, n°2-1982, pp. 171-187 ; LALU, Christian, Le développement du rôle du maire en faveur de l’emploi, in *Les interventions économiques des collectivités locales*, op. cit. pp. 117-155.

⁶⁰¹ Sondage B.V.A. auprès des élus locaux présenté in *La Lettre de la D.A.T.A.R.*, n°157, janv. 1997, pp. 1-2. Le développement économique est, juste derrière les finances publiques, la principale préoccupation des maires.

⁶⁰² Quelques chiffres pour visualiser le poids des collectivités locales aujourd’hui : En 1995, elles « pesaient » 740 milliards de francs en budget soit environ 50% du budget de l’Etat et leur valeur ajoutée contribue pour environ 3% du P.I.B., 70% des investissements publics civils et plus de 11% des investissements nationaux, autant que l’industrie manufacturière. Elles emploient environ 1.3 millions de salariés. Sources : FALZON, Micheline, *Les interventions économiques des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., 1996, p. 1).

titre d'exemple, les dépenses d'investissement des communes représentaient 205 milliards de francs en 1999⁶⁰³.

Enfin, l'explication est d'ordre institutionnel. Comme l'Etat semblait peu efficace du fait de sa vision globale de l'économie. Du coup les collectivités locales paraissaient mieux placées pour répondre aux besoins des entreprises. Un élu local apprécierait avec plus de justesse l'opportunité d'une aide notamment parce qu'il connaît bien les besoins de sa circonscription mais aussi du fait de la responsabilité politique qu'il encourt au plan local⁶⁰⁴. A l'Etat de fixer les grandes orientations de l'aménagement du territoire et de laisser une partie des interventions aux collectivités locales. Une sorte de division du travail et des responsabilités s'instaure entre l'Etat et les collectivités locales.

B - La décentralisation pour l'emploi

Plus que d'autres explications, c'est le problème de l'emploi qui a accéléré la concession par l'Etat de responsabilités nouvelles aux collectivités locales. Mis, en quelque sorte, devant le fait accompli, l'Etat n'a pu que répondre favorablement à cette forte demande sociale qu'est l'interventionnisme local⁶⁰⁵. L'Etat en attendait « des effets réducteurs de la crise »⁶⁰⁶. Le législateur du Plan intérimaire pour 1982 et 1983 s'exprimait à ce sujet : « la plus large initiative doit être laissée aux collectivités territoriales en matière d'animation économique »⁶⁰⁷ afin d'assurer une convergence des efforts dans la lutte pour l'emploi.

La crise a permis d'accélérer la réponse institutionnelle aux revendications décentralisatrices même si le législateur, pragmatique et prudent, ne mit en œuvre un grand projet de décentralisation qu'en 1982⁶⁰⁸. Les lois du 7 janvier 1982⁶⁰⁹, du 2 mars 1982⁶¹⁰, du 7 janvier et

⁶⁰³ Ces dépenses d'investissement croissent : +7% en 1998 (196 milliards de francs) par rapport à 1997 et +5% en 1999 par rapport à 1998 dont +10% pour les communes, voir, DEQUEANT, Josette, La reprise se confirme, *Mon. T.P.B.*, n°4970 du 26 février 1999, p. 22.

⁶⁰⁴ RICHARD, Alain, Rapport de Assemblée nationale, n°237, au nom de la commission des lois, annexe au P.V. du 24 juillet 1981, p. 34.

⁶⁰⁵ Voir les travaux de GREFFE, Xavier, (dir.), *Décentraliser pour l'emploi*, Paris, Ed. Economica, 2^e édition 1989, 296 p. ; GREFFE, Xavier, *Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Ed. Economica, 1984, 304 p. ; GREFFE, Xavier, Les politiques publiques locales en perspective et leur potentiel d'emploi, in *La décentralisation en France*, ouvrage collectif, Paris, La découverte, 1996, pp. 29-36.

⁶⁰⁶ Voir, POCHARD, Marcel, L'interventionnisme économique des collectivités locales, in *La libre administration des collectivités locales*, op. cit., pp. 163-179 et sur cette idée p. 164.

⁶⁰⁷ Plan intérimaire 1982-1983, *J.O.* du 8 janvier 1982, p. 129.

⁶⁰⁸ VIRIEUX, Jean-Marc, Les projets de décentralisation de 1972 à 1981, in *La décentralisation, Les Cahiers français*, n°204, janv.-fév. 1982, pp. 34-39.

⁶⁰⁹ Loi n°82-6 du 7 janvier 1982 (*J.O.* du 8 janvier 1982, p. 222, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 141-147), décrets d'application n°82-808 et 82-809 du 22 septembre 1982, (*J.O.* 24 sept. 1982, p. 2852).

⁶¹⁰ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, *précit.* MOREAU, Jacques, La commune et la loi du 2 mars 1982, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 307-331. Pour l'auteur, p. 307, 270

22 juillet 1983⁶¹¹ concrétisèrent les projets de réforme latents à la fin des années soixante-dix⁶¹². Elles ont fait du développement économique une compétence de principe pour les collectivités locales. Ce sont des compétences d'intervention autres que le moyen de la création de services publics. Avec la décentralisation, « un climat nouveau apparaît »⁶¹³. Les réformes ont officialisé les démarches interventionnistes des collectivités locales qui provenaient notamment des communes rurales, à propos des opérations de maintien du commerce dans un but de revitalisation des villages⁶¹⁴. Cela revient à renforcer leur place au sein de l'organisation administrative.

Dans le cadre de la réforme, la région qui a accédé au rang de collectivité territoriale⁶¹⁵, a été confortée dans un rôle économique qui se dessinait déjà auparavant. Selon l'article 59 de la loi du 2 mars 1982, les conseils régionaux sont compétents pour promouvoir le développement économique et l'aménagement du territoire⁶¹⁶. De même, la loi du 29 juillet 1982 a développé sa compétence pour la planification⁶¹⁷.

§2 – Le renforcement de la libre administration des collectivités locales par le juge constitutionnel

« L'interventionnisme économique et social proclamé comme un droit des communes, n'est ce pas un sorte de prise de la Bastille, emblème d'un libéralisme dépassé ? ».

⁶¹¹ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat *précit.* et loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 (*J.O.* 23 juillet 1983, p. 2286).

⁶¹² Rapport GUICHARD, Olivier, « *Vivre ensemble* », 1976 *op. cit.* et le rapport PEYREFITTE, Alain, « *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? comment ?* », Paris, La documentation Française, 1976, 133 p., avaient analysé les compétences « décentralisables » au profit des collectivités locales. Voir également le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, déposé au Sénat en 1978 et voté par la Haute assemblée en première lecture le 22 avril 1980 avant d'être abandonné pour cause d'alternance politique : COUARIEU, Jacques, Le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, *Rev. adm.* 1979, pp. 77-79. Ces travaux ont préparé le terrain pour la session législative de 1981-1982 qui fit aboutir la réforme.

⁶¹³ BERNARD, Paul, L'interventionnisme économique des pouvoirs publics à travers les aides au développement, *Cahiers de l'administration territoriale*, n° 10, 1987, pp. 10-21.

⁶¹⁴ MONEDIAIRE, Gérard, *L'urbanisme commercial*, *op. cit.* p. 15.

⁶¹⁵ Le titre III de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 (droits et libertés des régions) modifia la loi n°72-619 du 5 juill. 1972 *précit.* La région ne fonctionna avec son nouveau statut qu'en 1986 avec les premières élections des conseillers régionaux. En attendant, un régime transitoire permit la liaison du statut d'établissement public régional à celui de collectivité locale jusqu'à la loi du 6 janv. 1986 portant organisation des régions, *J.O.*, 8 janv. 1986, p. 367 ; DUPOIRIER, Elisabeth, (dir.), *Région, la croisée des chemins*, Presse de science-politique, 1998, 381 p., CHEVALLIER, Jacques, La région dans le système administratif français, *L'institution régionale*, CURAPP, PUF, 1984, pp. 15-71 ; MARCOU, Gérard, L'expérience française de régionalisation (La décentralisation régionale dans l'Etat unitaire), *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 505-519 ; *La région : bilan et perspectives*, actes du colloque national Paris 13-15 mai 1982, Faculté de droit et de science politique, Paris, L.G.D.J., 1983, 270 p. ; HAMON, Léo, (dir.), *La région de De Gaulle à nos jours*, Ed. Maison des Sciences de l'homme, Paris, 1992, 203 p.

⁶¹⁶ Art. L. 4221-1 du *C.G.C.T.* voir NEMERY, J.-C., Les nouvelles compétences des régions en matière d'interventionnisme économique, in *La région à l'heure de la décentralisation*, Paris, La documentation Française, Notes et études documentaires, 1985, pp. 15-31.

⁶¹⁷ Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 (*J.O.* du 30 juillet 1982).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est l’alliée objective des collectivités locales même si le juge constitutionnel n’a jamais revendiqué de doctrine particulière à l’égard des collectivités locales. Il s’est produit depuis 1982 un mouvement de constitutionnalisation du droit des collectivités locales⁶¹⁸. Au gré des lois portées à son contrôle, le Conseil constitutionnel a précisé la libre administration (A). Il ouvre la voie d’une garantie constitutionnelle des libertés locales qui renforce les interventions économiques locales (B).

A – L’éclaircissement du contenu de la libre administration par le Conseil constitutionnel

Le principe de libre administration est à expliciter dans le contexte constitutionnel (1). Le Conseil constitutionnel réserve toute atteinte à ce principe au seul pouvoir du législateur (2). Ensuite, il clarifie la teneur de la libre administration en fixant les contours d’un contenu incompressible (3).

1 – La nécessité d’explicitier un principe ambigu

Il y a, *a priori*, quelque ambiguïté à parler de libre administration (le terme est en lui-même paradoxal par la juxtaposition de deux mots aux sens contradictoires) des collectivités locales dans un Etat unitaire marqué par la source unique du pouvoir⁶¹⁹. Il est communément admis aujourd’hui que la liberté d’administration est assimilée à la liberté de gestion⁶²⁰ tel un droit de s’administrer soi-même⁶²¹ et non pas à la libre réglementation ou au libre gouvernement comme le sens apparent du terme le laisse parfois supposer⁶²². Dans une conception unitaire de l’Etat, l’autonomie locale ne peut s’appuyer que sur une autonomie de gestion⁶²³.

La libre administration n’est pas un principe d’organisation administrative mais une liberté propre à la communauté humaine qu’est une collectivité locale⁶²⁴. Dès lors comme l’exprime Louis Favoreu « les collectivités territoriales sont plus un élément de la Nation que de

⁶¹⁸ FAURE, Bertrand, La constitutionnalisation du droit des collectivités locales, *L.P.A.*, 15 avril 1999, n°75, pp. 12-13.

⁶¹⁹ Les lois de 1982 réaffirment la libre administration de collectivités locales par des conseils élus : art. 1 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 (art. L. 1111-1 du *C.G.C.T.*).

⁶²⁰ FAVOREU, Louis, Chronique constitutionnelle française, *R.D.P.*, 1984, p. 690.

⁶²¹ Traduit littéralement des termes anglais « selfgovernment » et allemand « selbstverwaltung ».

⁶²² Assimilée à ces deux dernières notions, la libre administration signifierait l’existence d’une souveraineté au plan local proche d’un gouvernement local de type fédéral ce qui, évidemment, est inconcevable au regard de la tradition politique et administrative française.

⁶²³ « Moins grande est l’autonomie de la fonction, plus grande doit être assurée l’autonomie de la gestion » : CHAPUISAT, Louis-Jérôme, Les affaires communales, *A.J.D.A.*, oct. 1976, p. 475.

⁶²⁴ Selon M. Bacoyannis, « la libre administration est la liberté d’une collectivité humaine, pas celle d’une personne morale » : BACUYANNIS, Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, op. cit. p. 274.

l'Etat »⁶²⁵ parce que, tout comme la Nation, elles représentent une communauté ou un groupement humain désireux de vivre ensemble⁶²⁶. La libre administration participe de l'idée de décentralisation. Elle entretient des relations étroites avec la décentralisation mais n'en est qu'un élément du contenu. A l'origine, le terme de libre administration tel qu'introduit par les constituants est, du point de vue de la technique juridique, vide de sens et privé de référence⁶²⁷. Avec le temps, le principe de libre administration réalise une synthèse des deux approches de l'idée de décentralisation (politique et administrative). C'est en cela un concept fédérateur qui, en tant que tel, a été choisi par les constituants pour concilier les divers courants de pensée⁶²⁸. Il a la délicate tâche d'associer deux concepts pour affirmer à la fois l'unité de l'Etat et la reconnaissance de libertés locales. Le terme de libre administration évite d'employer celui de libertés locales tout en affirmant qu'il existe une certaine liberté des collectivités locales.

A la lecture, la Constitution de 1958 témoigne de cet équilibre. La libre administration s'exerce par des conseils élus. Mais, la Constitution réserve à la loi le soin d'en prévoir les conditions, et aux représentants de l'Etat, d'opérer le contrôle administratif des actes des collectivités territoriales⁶²⁹. A partir de ces dispositions de la Constitution, fondamentales mais imprécises, le Conseil constitutionnel a été amené à cerner les contours de la libre administration. Ce principe trouve ses limites dans son caractère synthétique : c'est une liberté non précisée⁶³⁰, voire « muette » pour Jean-Bernard Auby qui souhaiterait un supplément d'audace des plaideurs devant le juge constitutionnel pour « faire parler » le principe afin qu'il livre davantage d'éléments⁶³¹. La Haute instance a nettement marqué le caractère unitaire de l'Etat. Elle a en

⁶²⁵ FAVOREU, L., Les bases constitutionnelles de la décentralisation, in *Révolution et décentralisation*, op. cit. p. 88.

⁶²⁶ Toutefois, toutes n'ont pas une forte légitimité sociale. Si « l'esprit de clocher » atteste l'existence réelle d'une communauté humaine au niveau communal, il est moins évident d'en dire de même pour les collectivités les plus récentes, les régions, ou les établissements publics de coopération intercommunale. En revanche, il existe des découpages administratifs tels les « pays » qui répondent plus à cette notion de communauté humaine mais qui ne sont pas des collectivités territoriales.

⁶²⁷ TROPER, Michel, Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration, in *La libre administration des collectivités locales*, op. cit., pp. 55-62.

⁶²⁸ Cf. BACCOYANNIS, Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, op. cit. pp. 94-99.

⁶²⁹ Plus exactement art. 72 al. 2 et al. 3 « Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». voir art. 34 « La loi détermine les principes fondamentaux : (...) de la libre administration des collectivités locales ». Le pouvoir législatif, dispose du pouvoir de modifier ou de répartir les compétences des collectivités territoriales, de leur imposer des obligations nouvelles et de créer des collectivités territoriales autres que les communes, les départements et les territoires d'outre mer. LAVIGNE, Pierre, Commentaire de l'article 72 de la Constitution, in CONAC, Gérard, LUCHAIRE, François (sous la dir.), *La Constitution de la République française*, 2^{ème} éd. 1987, Paris, Economica, art. 72 : pp. 1211-1230.

⁶³⁰ BACCOYANNIS, Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, op. cit. p. 101.

⁶³¹ AUBY, Jean-Bernard, La libre administration des collectivités locales : un principe à repenser ?, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Ed. de l'aube, coll. Société et Territoire, 1999, pp. 87-102 (spéc. p. 98-100).

revanche moins garanti les limites minimums des compétences locales. Les évolutions mesurées de sa jurisprudence sont néanmoins décisives en droit constitutionnel pour prendre acte de la réadaptation de l'équilibre institutionnel en France.

2 – Seul le législateur peut apporter des restrictions à la libre administration

Dans un premier temps, à partir des années soixante, le juge constitutionnel a utilisé la libre administration comme critère de délimitation des compétences législatives et réglementaires. Le Conseil constitutionnel a préservé la libre administration des atteintes du pouvoir exécutif opérées par l'exercice du pouvoir réglementaire autonome⁶³².

C'est la loi, expression de la souveraineté nationale et de la volonté générale qui fixe, pour ce qui concerne les collectivités décentralisées, en application de l'article 34 de la Constitution, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (donc des impôts locaux), les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences, de leurs ressources et le régime électoral des assemblées locales. La libre administration est « à l'abri des tentatives de limitation émanant du pouvoir réglementaire national » affirme André Roux⁶³³. L'importance de la loi, seule autorisée à imposer des sujétions aux collectivités locales, a été également confirmée par le Conseil d'Etat notamment dans un arrêt de principe du 3 juin 1983⁶³⁴. Les jurisprudences constitutionnelles et administratives sont, en la matière, concordantes.

Les limites ne sont apportées qu'au pouvoir réglementaire autonome relevant de l'article 37 de la Constitution, le pouvoir réglementaire d'exécution des lois gardant quant à lui, une place non négligeable pour encadrer et préciser l'autonomie locale à condition qu'il ne fasse qu'application des lois. Il est admis qu'une loi modifiant les conditions d'exercice de la libre

⁶³² C'est au législateur de déterminer l'étendue des compétences des collectivités territoriales : décision n°67-49 L du 12 décembre 1967, *Rec.* p. 39. Imposer une obligation nouvelle à une collectivité locale est du domaine de la loi : décision n°83-166 DC du 29 décembre 1983, *Rec.* p. 77 ; *D.*, IR, 1985, p. 354, note HAMON, Léo ; *R.D.P.*, 1986, p. 396 comm. FAVOREU, L. ; idem de l'obligation de déposer certains des documents administratifs des communes aux archives départementales : décision n°76-89 L du 2 juin 1976, *Rec.* p. 52 ; Idem pour imposer ou supprimer aux collectivités locales une procédure administrative particulière dans l'exercice de leur fonction (par exemple motivation obligatoire du refus de communication des documents administratifs : décision n°88-154 L du 10 mars 1988, *Rec.* p. 42 ; *D.* 1988, p. 501, note PRETOT, Xavier ; *R.D.P.*, 1989, p. 399, comm. FAVOREU, Louis ; ou obligation d'approuver un document d'urbanisme par un décret en Conseil d'Etat en cas de désaccord avec la commune concernée : décision n°73-76 L du 20 février 1973 *Rec.* p. 29 ; supprimer une recette (ou en créer) au profit d'une collectivité locale : décision n°90-274 DC du 29 mai 1990, *Rec.* p. 61.

⁶³³ ROUX, André, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *R.F.D.A.*, mai-juin 1992, pp. 435-452.

⁶³⁴ C.E., 3 juin 1983, *Madame Vincent*, *Rec.* p. 227. La Haute juridiction, se fondant sur l'article 72 de la Constitution, a rappelé en l'espèce que les dispositions fixant le caractère franc du délai de convocation du conseil municipal relèvent du domaine législatif et non du domaine réglementaire.

administration puisse, « sans être inconstitutionnelle au regard de l'article 72 C., conférer au règlement national le soin de mettre en œuvre ses dispositions »⁶³⁵. Le Conseil constitutionnel sanctionne l'incompétence négative du législateur qui renverrait au pouvoir réglementaire⁶³⁶ ou à une convention⁶³⁷ la faculté de déterminer les modalités de la libre administration. En limitant l'immixtion du pouvoir réglementaire du pouvoir exécutif national dans le régime de la libre administration, le Conseil constitutionnel affecte le lien organique vertical entre l'Etat et les collectivités décentralisées.

3 – L'identification d'un contenu de la libre administration

Le Conseil constitutionnel a procédé l'éclairage du contenu de la libre administration. Il a ainsi encadré le pouvoir du législateur sous la forme d'un contrôle étendu de la nécessité et de la proportionnalité des restrictions apportées par la loi à la libre administration. Si les requérants devant le Conseil constitutionnel évoquent souvent les atteintes à la libre administration, seules quatre décisions du Conseil ont toutefois censuré des articles de loi pour atteinte à ce principe ce qui, à chaque fois, donne une indication supplémentaire du contenu de la libre administration. On sait que les collectivités disposent d'une forte liberté en matière de gestion de leurs personnels, dans l'usage de leur liberté contractuelle, dans l'organisation du fonctionnement de leur assemblée et que l'Etat ne peut leur infliger des sanctions selon des critères trop automatiques⁶³⁸. En fixant des limites de proportionnalité aux restrictions du législateur, le Conseil constitutionnel a destiné son contrôle à la détermination d'un socle minimum et incompressible pour l'autonomie et les compétences locales, afin qu'il soit véritablement possible de parler de libre administration. En d'autres termes, le juge constitutionnel fixe des seuils à partir desquels le législateur ne pourrait entraver la libre administration, sauf à rencontrer son opposition. Dans ce but, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du principe de libre

⁶³⁵ ROUX, André, *Droit constitutionnel local*, op. cit. p. 36.

⁶³⁶ Décision n°87-233 DC du 5 janvier 1988, *Rec.* p. 9.

⁶³⁷ Le législateur « ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction ; que dès lors le législateur a méconnu la compétence qu'il tient des articles précités de la Constitution, (...) » : Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *Rec.* p. 183 ; TREMEAU, Jérôme, PINI, Joseph, MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand ; *R.F.D.C.*, chron. pp. 389-404 ; *L.P.A.*, 20 octobre 1995, n°126, p. 8, chron. VERPEAUX, Michel, MATHIEU, Bertrand.

⁶³⁸ Décision n°83-168 DC du 19-20 janvier 1984, *Loi relative au statut de la fonction publique territoriale*, *Rec.* p. 38, *A.J.D.A.*, 1984, p. 258, note NEMERY, J.C., *R.D.P.*, 1984, p. 687, chron. FAVOREU, L., *D.*, 1985, *I.R.*, p. 359, obs. HAMON, Léo ; Décision n°92-316 DC du 20 janvier 1993, *Prévention de la corruption*, *Rec.* p. 14. Décision n°98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et conseillers de l'Assemblée de Corse et du fonctionnement des conseils régionaux*, *Rec.* p. 21 ; *L.P.A.*, 16 sept. 1999, n°185, pp. 8-15, chron. VERPEAUX, Michel, BAGHESTANI-PERREY, Laurence ; Décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains*, *J.O.* du 14 décembre 2000, p. 19840.

administration pour la première fois dans une décision du 23 mai 1979⁶³⁹. Il a depuis confirmé la valeur constitutionnelle de ce principe⁶⁴⁰.

Cependant, si la Haute instance a fréquemment indiqué au législateur que l'atteinte à la libre administration a des limites, elle n'a pas souvent énoncé lesquelles. Seule une décision de 1984 est un exemple de forte censure du législateur au regard de l'article 34 de la Constitution pour avoir gravement porté atteinte au principe. Il s'agissait en l'espèce de dispositions législatives qui concernaient la gestion du personnel des collectivités locales⁶⁴¹. Pour le reste, les limites inférieures du principe de libre administration sont toujours vagues voire d'ordre hypothétique. Le Conseil constitutionnel valide les projets de lois qui lui sont présentés en précisant qu'ils ne méconnaissent pas certaines exigences. Cela signifie, pour la doctrine, qu'*a contrario*, il serait amené à censurer le législateur en cas d'atteinte à ces exigences.

Parmi ces exigences, il est acquis que la libre administration passe obligatoirement et en premier lieu, par des collectivités locales organisées par des conseils élus⁶⁴². Ensuite, ces organes doivent être dotés d'un seuil minimal de capacités juridiques et de capacités financières pour gérer leurs propres affaires. Parmi les capacités juridiques, se trouvent les facultés à réglementer

⁶³⁹ Décision n°79-104 du 23 mai 1979, DC *Loi relative à l'élection de l'Assemblée de Nouvelle Calédonie*, Rec. p. 27 ; R.D.P., 1979, p. 1695, comm. FAVOREU, L. ; *Gaz. Pal.*, 1981, p. 12 note HAMON, Léo. Dans cette décision le Conseil consacre la libre administration sans que l'on sache s'il se réfère à l'art. 34 ou à l'art. 72 de la Constitution.

⁶⁴⁰ Décisions n°82-137 DC et n°82-138 DC du 25 février 1982, *précit.* ; décision n°82-149 DC du 28 décembre 1982 (P.L.M.), Rec. p. 76 ; Décision n°83-168 DC du 19-20 janvier 1984, *précit.* ; Décision n°85-196 DC du 8 août 1985, D., 1986, p. 45 note LUCHAIRE, F., Décision n°87-233 DC du 5 janv. 1988, Rec. p. 9, R.D.P., 1989, p. 399, chron. FAVOREU ; Décision n°90-274 DC du 29 mai 1990, Rec. p. 61 ; décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, Rec. p. 50 ; Décision n°98-407 DC du 14 janvier 1999, *précit.*

⁶⁴¹ Décision n°83-168 DC du 19-20 janvier 1984, *préc.* Dans le 5^{ème} considérant, le juge constitutionnel énumère ce qui fait partie de la libre administration pour ce qui concerne la gestion de personnel des collectivités locales (création et suppression de postes, nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, avancement, pouvoir disciplinaire) en détachant nettement cette gestion de celle effectuée par l'Etat pour ses fonctionnaires.

⁶⁴² Décisions n°85-196 DC du 8 août 1985, Rec. p. 63 et n°87-241 DC du 19 janv. 1988, Rec. p. 31. Cette position du Conseil constitutionnel a été affinée. Bien que l'élection de l'exécutif de la collectivité locale ne soit pas exigée par la Constitution mais seulement pour l'assemblée délibérative (le législateur pourrait décider de faire nommer par l'Etat des agents chargés de préparer les décisions), le Conseil a considéré que l'élection des bureaux des conseils généraux est une exigence tirée de l'art. 72. Cette décision est transposable aux autres collectivités locales : décision n°90-280 DC du 6 déc. 1990, *Regroupement des élections locales*, Rec. p. 84, Rev. adm., n°258, 1990, p. 513, note ETIEN, R. ; R.F.D.C., n°5-1991, p. 129, note FAVOREU, L. ; A.J.D.A., 1991, p. 458, note MASCLLET, J.-C. ; R.D.P., 1991, p. 265, note LUCHAIRE, F. De même, l'élection au suffrage universel direct des conseils élus n'est pas exigée par la Constitution. Mais le juge a estimé que l'art. 3 de la Constitution s'appliquait à tous les suffrages politiques. Cela préserve la désignation des membres des collectivités locales d'un système de nomination par l'Etat : décision n°82-146 DC du 18 nov. 1982 *Quotas par sexe*, Rec. p. 66 ; A.J.D.A., 1983, p. 74, note BOULOUIS ; R.D.P., 1983, p. 333, note FAVOREU, L. ; *Droit soc.* 1983, p. 131, note LOCHAK, D. De surcroît, si le législateur peut mettre en cause la durée du mandat des élus locaux en cours d'exercice (pour appliquer un nouveau régime électoral : décision n°79-104 DC du 23 mai 1979 *préc.* ; décaler des élections nationales des élections locales : décision n°87-233 DC du 5 janv. 1988, *préc.* ; regrouper les élections pour éviter l'abstentionnisme : décision n°90-280 DC du 6 déc. 1990 *préc.*), en revanche, il ne saurait laisser vacant trop longtemps, 6 mois étant jugés excessifs, les sièges des conseils généraux au risque d'affecter les conditions de la libre administration. Ceci est transposable aux autres collectivités locales : décision n°87-233 DC du 5 janv. 1988, *préc.*

et à contracter. Il va sans dire que les capacités juridiques des collectivités territoriales se heurtent au contrôle de leurs décisions par le préfet conformément à l'article 72-3 de la Constitution⁶⁴³. L'affirmation de la libre administration n'a aucun effet sur le contrôle administratif des actes des collectivités locales même si toutefois, un contrôle de l'opportunité de ces actes par l'Etat ne serait pas favorable à la libre administration.

Si la liberté contractuelle a été reconnue comme un élément de la libre administration⁶⁴⁴, en revanche, il est pour l'heure impossible d'évoquer la libre réglementation. Ni la Constitution, ni les lois de décentralisation de 1982, n'ont donné de pouvoir normatif autonome aux collectivités locales. Elles n'ont pas de véritable autonomie normative au point que c'est l'idée d'un pouvoir de réglementation plutôt qu'un pouvoir réglementaire qu'il faut constater. Mais, un certain pouvoir normatif existe bien sous des formes secondaires, dérivées, ou sous une forme résiduelle pour reprendre l'expression de Louis Favoreu⁶⁴⁵. Par ce pouvoir réglementaire dérivé, le législateur peut octroyer des compétences réglementaires aux collectivités locales soit explicitement par la mise en œuvre d'une loi dans un domaine déterminé ayant trait à leur libre administration, soit implicitement par l'attribution de compétences qui nécessitent un pouvoir de réglementation comme c'est le cas pour assurer les compétences de police⁶⁴⁶. La loi, dans ces cas, ne transfère aucun pouvoir réglementaire autonome aux autorités décentralisées qui soit semblable à celui que la Constitution donne aux autorités étatiques. Ce pouvoir réglementaire dérivé n'est qu'un moyen nécessaire à l'exercice d'une fonction confiée par la loi, ce à quoi ne

⁶⁴³ La loi doit respecter ces prérogatives de contrôle même allégées (simple contrôle de légalité : décision n°82-137 DC du 25 fév. 1982 *préc.*).

⁶⁴⁴ Le Conseil constitutionnel a reconnu la liberté contractuelle des collectivités territoriales comme élément de la libre administration dans sa décision n°92-316 DC du 20 janvier 1993, *précit.* Les dispositions législatives ne sauraient affecter gravement la liberté contractuelle des collectivités territoriales en lui fixant des seuils. Dans cette décision, le juge constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les limites fixées par la loi (la durée des délégations de service public ne doit excéder la durée normale d'amortissement du bien). Il a en revanche censuré une disposition contraignant la durée de la délégation dans un délai strict (1/3 de la durée initiale) en cas de prolongation de la durée initiale de la convention. La liberté contractuelle s'applique en toutes circonstances. La décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, *précit.* a confirmé cette liberté notamment à propos de la participation conventionnelle des collectivités locales au capital de personnes morales de droit étranger dans le cadre de la coopération transfrontalière, sous réserve des conditions fixées par la loi. Le Conseil constitutionnel a estimé que l'insertion de contrats de renforcement de l'action publique dans les contrats Etat-régions, n'affectait pas la liberté contractuelle puisqu'ils ne remettent pas en cause les engagements de ces contrats. Le pouvoir réglementaire ne peut pas non plus et depuis la jurisprudence du Conseil d'Etat, restreindre la libre initiative des collectivités locales pour la passation des contrats et notamment ceux des marchés publics : C.E. Ass. 29 avril 1981, *Ordre des Architectes*, *A.J.D.A.*, 1981, p. 429, note GENEVOIS, B.

⁶⁴⁵ FAVOREU, L., Libre administration et principes constitutionnels, in *La libre administration des collectivités territoriales*, *op. cit.* p. 66. De même voir AUBY, J.-M., Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales, *A.J.D.A.*, sept. 1984, pp. 468-477. Ce pouvoir réglementaire a été pourtant reconnu depuis longtemps pour l'organisation des services des collectivités locales même sans texte (C.E. *Jamart* 1936, D., 1936, H, p. 239), lorsque l'exécutif communal agit comme agent de l'Etat ou dans le cadre des intérêts communaux (cf. L. 122-22 et 122-23 de l'ancien *Code des communes* repris aux art. L. 2122-21 et L. 2122-27 du *C.G.C.T.*) tels la gestion du domaine public communal ou le pouvoir de police. Les règlements d'urbanisme locaux sont également des règles de droit locales instituées par les communes dans le cadre prévu par les lois.

⁶⁴⁶ ROUX, André, *Droit constitutionnel local*, *op. cit.* p. 37.

s'oppose pas le juge constitutionnel. Ce fut le cas en 1982 (art. 25 de la loi du 2 mars 1982) lorsque les présidents des conseils généraux ont reçu des compétences de police sur le domaine public départemental⁶⁴⁷. Cette compétence réglementaire de mise en œuvre des lois doit émaner expressément du législateur et, dans le silence de celui-ci, ne peut s'appliquer que si le pouvoir réglementaire national n'est pas intervenu et lorsque les besoins de la collectivité locale l'exigent. La doctrine parle alors de compétence subsidiaire en ce qui concerne le pouvoir normatif dérivé et par conséquent de source subsidiaire de la libre administration⁶⁴⁸.

Les travaux qui ont précédé les réformes de 1982 et 1983 ont posé sans succès la question de la « désétatisation » du pouvoir réglementaire national pour donner une valeur plus importante à la libre administration. Une partie de la doctrine et des élus parlementaires appelaient cette évolution de leurs vœux⁶⁴⁹. Mais, plus la libre administration des collectivités locales s'affirme dans le temps et plus la conception uniforme de l'administration est en cause et avec elle la faiblesse du pouvoir réglementaire local à laquelle il faudra remédier⁶⁵⁰.

La libre administration reste donc enfermée dans le cadre fixé par la loi et *ses règlements d'application*⁶⁵¹. Le règlement national est la source principale du pouvoir réglementaire en France. Toutefois, la question se pose de savoir si ce pouvoir réglementaire national pourrait intervenir dans un domaine de mise en œuvre de la loi que cette dernière aurait réservé aux autorités locales. A partir du moment où le pouvoir réglementaire local serait attribué par le

⁶⁴⁷ *Ibidem*, p. 37-38.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, p. 39.

⁶⁴⁹ « L'autonomie des collectivités locales ne peut être limitée que par la loi ; en conséquence une matière d'intérêt territorial est régie soit par la loi, soit par une autorité territoriale et il n'y a pas de place pour la compétence réglementaire du Gouvernement » propos extraits de LUCHAIRE, François, Les fondements constitutionnels de la décentralisation, *R.D.P.*, 1982, n°6, pp. 1543-1566 (*cit.* p. 1557). Egalement, en ce sens si le législateur n'habilite pas expressément le règlement national pour mettre en œuvre une loi : BOURJOL, Maurice, *Jurisclassseur collectivités locales*, V° Constitution, n°61 ter. En outre, le vœux figurait au Rapport GUICHARD, « *Vivre ensemble* », *op. cit.* Une proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier les articles 21, 34 et 72 de la Constitution n°1478 (1979-1980) de MM. Mitterrand, F., Defferre, G., Mauroy, P., était allée dans le sens d'un pouvoir réglementaire local d'exécution des lois relatives aux matières d'intérêt territorial. Il avorta. Repris un an plus tard (n°378 Sénat, 1980-1981 du 17 sept. 1981 par MM. Romani, R., Schiélé, P., Larché, J., Girod, P.). Il n'aboutit pas non plus. L'alternance politique de 1981 aurait pu permettre la reprise avec succès de la proposition de lois de 1980. Or, ce ne fut pas le cas.

⁶⁵⁰ FAURE, Bertrand, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, tome 200, 1998, 329 p. Pour l'auteur « la jurisprudence constitutionnelle développe un contexte général d'inertie à la recentralisation et, dans un rapport entre la fin et les moyens, définit, au dessus des lois, une réserve constitutionnelle de pouvoir réglementaire local ». (p. 294). Aussi, un autre auteur estime possible d'octroyer aux collectivités locales, un pouvoir réglementaire d'application de la loi lorsque ses compétences font l'objet d'une détermination matérielle. Ce pouvoir normatif d'application des lois (et plus seulement d'exécution des lois) ôte la couche normative réglementaire entre la loi et l'action normative locale. On pourrait alors parler d'une forme d'autonomie normative locale : JOYAU, Marc, Où réside l'autonomie locale en droit français ?, *Pouvoirs Locaux*, n°33 II/1997, pp. 117-123.

⁶⁵¹ C'est nous qui soulignons. Pour Louis FAVOREU, « Les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi et de ses règlements d'application, étant entendu qu'il s'agit des règlements nationaux pris en application des lois », in *Chronique constitutionnelle française*, *R.D.P.*, 1984, p. 698.

législateur, il deviendrait un élément du contenu de la libre administration. Il est possible de penser, avec André Roux, qu'il serait difficile au pouvoir réglementaire national, un décret gouvernemental par exemple, de restreindre ou de priver les autorités décentralisées des pouvoirs réglementaires attribués dans l'exercice de leurs compétences par le législateur sans méconnaître l'article 72 de la Constitution⁶⁵². En dehors de l'examen de la constitutionnalité d'une loi, c'est au Conseil d'Etat qu'il reviendrait de sanctionner l'intrusion d'un règlement national dans le domaine de compétence réglementaire réservé aux collectivités locales par la loi.

La libre administration passe également par un niveau suffisant de ressources et une liberté d'emploi de celles-ci de manière à dégager une marge de manœuvre suffisante pour permettre aux collectivités territoriales de remplir leurs attributions. Cela signifie un minimum d'autonomie financière. En dehors des dépenses imposées par la loi, aucune charge ne peut être imposée aux collectivités locales sans leur consentement. Il s'agit d'assurer le libre choix des dépenses locales. Un budget local lourdement grevé de charges et de dépenses obligatoires⁶⁵³ serait de nature à inhiber toute initiative économique ou sociale. Il n'y a que le législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution qui puisse créer un impôt, en déterminer l'assiette et les modalités de recouvrement. Il ne lui revient cependant pas de fixer le taux de chaque impôt local mais seulement d'en déterminer les limites à l'intérieur desquelles les collectivités locales peuvent fixer ce taux⁶⁵⁴. Les collectivités locales peuvent seulement mettre en œuvre un impôt et moduler le taux des impôts locaux dans des plafonds décidés par le législateur⁶⁵⁵. Elles ne peuvent retenir le choix d'une nouvelle imposition que dans la mesure où celle-ci aura été autorisée par la loi⁶⁵⁶.

Pour ne pas affecter gravement la libre administration et l'autonomie fiscale, un équilibre doit être trouvé d'une part, entre les recettes et les dépenses d'un budget local et d'autre part, entre les recettes fiscales et les autres recettes (dotations de l'Etat). Comme cet équilibre ne peut être fixé à l'avance et pour tous types de collectivités, le juge contrôle le respect de l'autonomie

⁶⁵² ROUX, André, Droit constitutionnel local, *op. cit.*, p. 40.

⁶⁵³ Le législateur peut définir des catégories de dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales. Mais le Conseil constitutionnel exige que ces charges soient définies avec précision quant à leur portée et leur objet (il faut éviter qu'une loi trop vague ne renvoie à beaucoup de règlements d'application) et ne sauraient méconnaître les compétences propres des collectivités décentralisées ni affecter leur libre administration : décision n°90-274 DC du 29 mai 1990, *Droit au logement Rec.* p. 61. Il s'agissait ici du cofinancement d'un fonds de solidarité pour le logement par le département à la hauteur de l'engagement de l'Etat. Même si l'Etat fixe seul et en premier son niveau d'engagement financier, le département devant se caler sur ce montant, le juge constitutionnel n'a pas reconnu une atteinte à la libre administration car ce type de financement répond à une convention et le département est libre de contracter.

⁶⁵⁴ Décision n°90-277 du 25 juillet 1990, *Impôts directs locaux, Rec.* p. 70.

⁶⁵⁵ PHILIP, Loïc, Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, *R.F.D.A.*, n°3-1992, pp. 453-462.

⁶⁵⁶ C'est le cas par exemple de la taxe sur l'électricité qui est établie à la discrétion des communes.

fiscale par les lois, au cas par cas. Il exige des restrictions proportionnées. Tout est alors question de dosage. Le législateur peut porter atteinte aux ressources locales sans méconnaître la libre administration, à condition que les mesures aient un caractère exceptionnel ou temporaire et que leur portée soit substantiellement limitée sur les finances locales⁶⁵⁷.

Le législateur peut aussi entraver les ressources locales mais à condition de les compenser financièrement. Le cas s'est posé avec la taxe professionnelle qui est d'une part, une ressource majeure du budget local et d'autre part, un moyen fiscal décisif utilisé pour attirer les entreprises sur un territoire déterminé. Lors d'une décision du 26 janvier 1995, le juge constitutionnel a admis que le législateur puisse exonérer de taxe professionnelle certaines entreprises dans la mesure où cette perte de recette fiscale pour la collectivité locale est compensée par l'Etat⁶⁵⁸. Le juge constitutionnel a réaffirmé sa position lorsqu'en 1999 le législateur a décidé la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle⁶⁵⁹ ou en 2000, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation⁶⁶⁰. La perte de recette fiscale des collectivités locales est à chaque fois compensée par l'Etat d'où la non atteinte à la libre administration. Les recettes fiscales n'ont pas besoin d'être majoritaires pour garantir la libre administration. C'est seulement si les elles devenaient très minoritaires que les collectivités ne seraient plus libres. L'autonomie fiscale peut donc être restreinte sans que cela porte atteinte à la libre administration⁶⁶¹. D'ailleurs, suite à la réforme de la taxe professionnelle en 1999, le degré local d'autonomie fiscale a diminué de

⁶⁵⁷ Si le législateur peut supprimer ou limiter des recettes au profit des collectivités locales, il ne peut le faire au point d'entraver la libre administration en provoquant trop de pertes en ressources : décision n°90-277 du 25 juillet 1990 *préc.* (le Conseil constitutionnel l'admet si la perte de ressource est limitée dans le temps : en l'espèce l'encadrement du taux de certains impôts locaux pendant un an pour éviter la hausse excessive de la charge fiscale supportée par les contribuables départementaux) et également décision n°91-298 DC du 24 juillet 1991, *Rec.* p. 82. Dans cette espèce, les restrictions du législateur sont admises (suppression du prélèvement de 1% sur les sommes engagées au pari mutuel sur les courses des hippodromes parisiens et au profit de la ville de Paris) car elles n'affectent pas substantiellement le niveau des ressources d'après le Conseil constitutionnel. Dans la décision n°91-291 DC du 6 mai 1991, *Fonds de solidarité des communes*, *Rec.* p. 40, il a jugé que la minoration du taux d'évolution minimale de la dotation globale de fonctionnement n'entraînait qu'une faible diminution de la progression de cette dotation.

⁶⁵⁸ Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, *Rec.* p. 183, *précit.*

⁶⁵⁹ L'article 44 de la loi de finances pour 1999 (*J.O.* du 31 décembre 1998, p. 20050) supprime en 5 ans la composante salariale de l'assiette de la taxe professionnelle (représentant à peu près 35% de la base) et institue une compensation financière en faveur des collectivités locales (à l'exception de 1999 la compensation financière sera indexée sur le taux d'évolution de la D.G.F.) : Décision n°98-405 D.C. du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, *Rec.* p. 326 ; *L.P.A.*, 4 janv. 1999, p. 4 et *L.P.A.*, n°152 du 2 août 1999, pp. 22-28, obs. chron. VERPEAUX, Michel, MATHIEU, Bertrand, AIVAZZADEH, Sylvaine, *R.F.D.C.*, 1999, p. 129, note PHILIP, Loïc, *R.F.F.P.*, 1999, p. 171, note PLAGNET, Bernard, *A.J.D.A.*, 1999, p. 14, note SCHOETTL, Jean-Eric, *J.C.P.*, 1999, II, 10028, note ZARKA, Jean-Claude.

⁶⁶⁰ Loi n°2000-656 du 13 juillet 2000, Loi de finances rectificative pour 2000, (*J.O.* 14 juillet 2000, p. 10808). Décision n°2000-432 DC du 12 juillet 2000 (*J.O.* 14 juillet 2000, p. 10821) ; *Gaz. Comm.* n°30/1560 du 31 juill. 2000, p. 14 ; *A.J.D.A.*, n°9-2000, pp. 739-740, note SCHOETTL, Jean-Eric.

⁶⁶¹ L'autonomie fiscale est le rapport entre les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités locales ont le pouvoir de fixer les taux de prélèvement (même si les taux sont encadrés), et l'ensemble des ressources définitives.

51,4% à 46 %⁶⁶² et après réforme de la part régionale de la taxe d'habitation, la part des recettes fiscales des régions passe de 44% à 36.6% de leurs recettes totales hors emprunt. Pour l'heure, le juge constitutionnel estime que ces taux ne sont pas encore des seuils critiques portant atteinte à la libre administration des collectivités locales.

De plus, le vote du budget est une compétence essentielle de l'assemblée locale. L'organe délibérant ne doit pas voir l'exercice de cette attribution restreint dans des proportions contrariant la libre administration. Les difficultés d'adoption des budgets par les conseils régionaux suite aux élections de 1998, ont poussé le législateur à renforcer la procédure de vote bloqué et de la procédure d'adoption sans vote pour faciliter le vote d'un budget en cas d'absence de majorité afin d'éviter la paralysie des régions⁶⁶³. Le juge constitutionnel n'a pas censuré cette extension⁶⁶⁴ alors qu'elle renforce notoirement les pouvoirs de l'exécutif régional au détriment de l'assemblée locale. Par ailleurs, le risque du recours au représentant de l'Etat dans la région pour régler le budget en cas de blocage caractérisé et de non recours à la procédure sans vote, est amplifié⁶⁶⁵. En revanche, toujours dans le même contrôle, le juge constitutionnel a censuré le législateur qui s'immisçait dans le champ de l'organisation interne des assemblées régionales et considère qu'il revient à elles seules dans le cadre de leur règlement intérieur de s'occuper des conditions de publicité des débats des commissions⁶⁶⁶.

Pour finir, la libre administration suppose de préserver une sphère de compétences propres aux collectivités locales, c'est à dire un champ matériel de compétences qui soit substantiel, effectif et relativement autonome par rapport à celui de l'Etat. La Constitution ne renseigne pas sur le contenu des compétences locales. La jurisprudence du Conseil constitutionnel se révèle peu importante en la matière hormis la décision de 1984 qui reconnaît des compétences propres aux collectivités territoriales pour la gestion de leurs agents. La Haute instance réaffirmait à cette

⁶⁶² LAURENT, Philippe, LAFON, Laurent, LE BOT, Erwan, Réforme de la taxe professionnelle : quelles conséquences ?, *Gaz. Comm.*, n°30 - 1998 du 10 août 1998, pp. 9-11.

⁶⁶³ Loi du 19 janvier 1999, relative au mode d'élection des conseillers régionaux et conseillers de l'Assemblée de Corse et du fonctionnement des conseils régionaux, *J.O.* du 20 janvier 1999, p. 1024 ; elle complète celle n°98-135 du 7 mars 1998 relative au fonctionnement des conseils régionaux, *J.O.* du 8 mars 1998, p. 3557 (C.C. décision n°98-397 DC du 6 mars 1998, *L.P.A.*, 1998, n°142).

⁶⁶⁴ Décision n°98-407 DC du 14 janvier 1999, *précit.*

⁶⁶⁵ Par crainte d'une motion de renvoi (qui entraînerait sa démission si le budget est refusé), l'exécutif régional pourrait ne pas procéder à l'adoption sans vote du budget et s'en remettre au représentant de l'Etat.

⁶⁶⁶ « Considérant qu'en imposant aux débats de la commission permanente le principe de publicité plutôt que de laisser au règlement intérieur le soin de déterminer cette règle de fonctionnement, le législateur a restreint la libre administration d'une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution ; qu'il y a lieu par suite de déclarer l'art. 24 (*de la loi*) non conforme à la Constitution ». Décision n°98-407 DC du 14 janvier 1999 *précit.*

occasion l'interdiction d'une tutelle d'un établissement public sur une collectivité locale⁶⁶⁷. De plus, dans une décision récente, le juge de la Constitution a estimé que l'Etat ne pouvait infliger des pénalités aux collectivités défaillantes n'ayant pas réalisé l'objectif triennal de création de logements sociaux, « sans égard pour la nature et les raisons ayant motivé ce retard »⁶⁶⁸. Le juge distend, là encore, le lien organique et hiérarchique entre l'Etat et les collectivités locales. L'Etat peut faire supporter des obligations aux collectivités territoriales et sanctionner celles qui ne s'exécuteraient pas. Mais, le pouvoir étatique de tutelle par la sanction ne peut s'appliquer selon des critères de strict automaticité et par extension, arbitraires.

Le juge constitutionnel exige aussi un enjeu d'intérêt national pour justifier les atteintes du législateur à la sphère de compétences locales⁶⁶⁹. Cependant, l'intérêt national est une notion très large qui ne représente pas une lourde contrainte pour le législateur. Cette quasi absence de contrainte pour modifier la sphère de compétence des collectivités locales se retrouve en ce qui concerne les transferts de compétences entre collectivités locales. Le Conseil constitutionnel considère que le législateur doit respecter « le régime propre à chaque collectivité territoriale »⁶⁷⁰. Or, la portée de cette limite fixée au législateur est, là encore, moindre dans la mesure où il est difficile d'identifier le régime propre ou les compétences « naturelles » de chaque collectivité territoriale. Le contrôle du juge en la matière permet à l'Etat de garder la mainmise sur l'ensemble des affaires locales. De surcroît, comme pour renforcer cet état de fait, les compétences des collectivités locales qui pourraient être attribuées par le pouvoir législatif par convention, ne doivent pas empiéter sur les prérogatives de l'Etat et sur celles du législateur conférées par la Constitution de telle façon qu'il soit toujours possible d'y renoncer et de recourir à la loi ordinaire pour affirmer le point de vue de l'Etat⁶⁷¹.

⁶⁶⁷ Décision n°83-168 DC du 19-20 janvier 1984, *précit.* Le Conseil censura le législateur qui autorisait les centres de gestion de la fonction publique territoriale à prendre des sanctions à l'encontre des collectivités locales.

⁶⁶⁸ Sanction incompatible avec l'art. 72 de la Constitution : décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, *précit.*

⁶⁶⁹ Décision n°90-274 du 29 mai 1990, *préc.*

⁶⁷⁰ Décision n°84-174 DC du 25 juillet 1984, *Loi relative aux compétences des régions d'outre mer*, *Rec.* p. 84, *R.D.P.*, 1986, p. 395, *chron.* FAVOREU, L., *A.J.D.A.*, 1984, p. 619 note FERSTENBERT, J.

⁶⁷¹ « La définition des droits et des obligations par voie contractuelle ne peut avoir ni pour objet, ni pour effet de priver le législateur français de compétences que lui confère la Constitution ni d'attribuer aux autorités des territoires des prérogatives contraires à la Constitution » : Décision n°83-160 du 19 juillet 1983, *A.J.D.A.*, 1984, pp. 29-36, note JARNEVIC ; J.P., *R.D.P.*, 1986, p. 395, FAVOREU, L., *J.C.P. (G.)* 1985, II, 20352, note LABAYLE, H. Il s'agit dans cette espèce d'une convention fiscale conclue entre le Gouvernement français et le Conseil du gouvernement de Nouvelle Calédonie. En outre, le pouvoir de proposition en matière législative ou réglementaire (développement économique, social et culturel) reconnu par le législateur aux organes délibérants des régions d'outre mer (art. 8 de la loi du 31 déc. 1982) et à l'Assemblée de Corse (art. 27 de la loi du 2 mars 1982, art. 26 de la loi du 13 mai 1991 sur le statut de la Corse) ne doit pas concerner les prérogatives de l'Etat. Le Conseil constitutionnel a censuré une disposition qui fixait un délai au Premier ministre pour répondre sur injonction à ces propositions : décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Rec.* pp. 50-63.

Ainsi, le droit des collectivités locales entre doucement dans le domaine des libertés publiques et des droits fondamentaux⁶⁷². Le juge constitutionnel apporte des garanties de procédure aux collectivités locales : il exige l'intervention du législateur et maintient les restrictions du droit des collectivités locales hors du champ du pouvoir réglementaire autonome du pouvoir exécutif ; exige des garanties de proportionnalité, c'est à dire que la libre administration (en l'état actuel de la décentralisation) peut subir des modifications par le législateur mais ne saurait être restreinte dans des proportions excessives et non nécessaires ; enfin exige des garanties de contenu car en définissant dans quelle mesure un élément de la libre administration peut être restreint, il fixe un contenu substantiel et un seuil minimum de compétences et de ressources propres au profit des collectivités locales. Néanmoins, en cas de conflit avec un autre droit fondamental individuel, il y a de fortes présomptions pour que le pouvoir local issu de la libre administration s'incline au nom du primat reconnu à l'homme. Il doit aussi être concilié avec le principe d'indivisibilité de la République, d'égalité, de laïcité ou liberté de l'enseignement⁶⁷³. En cas de confrontation avec un autre principe constitutionnel, la libre administration, sans s'effacer, pourrait faire plus de concessions que cet autre principe. Le tracé de la libre administration est toujours en pointillés⁶⁷⁴, bien que ceux-ci se fassent de plus en plus serrés. « Le juge constitutionnel ne peut évidemment se substituer au législateur à qui il revient de déterminer les conditions de la libre administration » écrit André Roux pour expliquer la prudence du juge constitutionnel⁶⁷⁵.

Mais malgré ces réserves, la jurisprudence du Conseil constitutionnel montre qu'il est concevable d'assurer une garantie constitutionnelle aux libertés locales. Le Conseil, alors véritable pouvoir constituant, développe la libre administration. Après l'étape législative de 1982 et 1983, il en assure l'étape constitutionnelle.

⁶⁷² FAURE, Bertrand, La constitutionnalisation du droit des collectivités locales, *art. cit.* p. 12.

⁶⁷³ FAURE, Bertrand, Existe-t-il un « pouvoir local » en droit constitutionnel français ?, *R.D.P.*, 1996, p. 1551. Des indices ont émergé en ce sens dans la décision du Conseil sur la liberté de l'enseignement (n°84-185 DC du 18 janvier 1985, *Rec.* p. 36). Le Conseil s'est élevé contre la décision du législateur de suspendre la liberté de l'enseignement à la volonté des communes siège de l'établissement privé pour signer les contrats d'association avec l'Etat et les établissements d'enseignement privé. La différence de sensibilité politique d'une collectivité à une autre risquait de provoquer des décisions différentes et de rompre le principe d'égalité et la liberté de l'enseignement sur l'ensemble du territoire. De même, la décision n°93-329 DC du 13 janvier 1994, *Rec.* p. 9, *R.F.D.C.*, n°18, p. 333, note FAVOREU : « les conditions essentielles d'une loi relative à la liberté de l'enseignement dépendent des décisions des collectivités territoriales et, ainsi, ne puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire ». Le durcissement de l'exigence égalitaire est une forme de recentralisation : PONTIER, J.-M., Libres interrogations sur l'organisation et la libre administration des collectivités territoriales locales, *Rev. adm.*, 1994, pp. 61-70 ; LUCHAIRE, François, LUCHAIRE, Yves, Réflexions sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, in *Liberté, Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 165-176.

⁶⁷⁴ Terme emprunté à M.VEDEL, Georges, A la lumière de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel. Le « droit au logement » et le principe de la libre administration des collectivités locales, *art. cit.*

⁶⁷⁵ ROUX, André, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités, *art. cit.* p. 452.

Le stade actuel de la jurisprudence constitutionnelle relative à la libre administration suffit à prévenir le risque d’une forte recentralisation (1). Les conséquences de l’affermisssement des libertés locales et particulièrement celle d’intervenir en économie, sont d’importance même si elles ne sont pas toujours visibles. C’est une nouvelle donne juridique qui se met en place au sein de l’Etat unitaire. Elle déstabilise l’organisation du pouvoir au sein de la puissance publique et par voie de conséquence, affecte le pouvoir de l’Etat sur la sphère administrative et politique (2).

1 – La libre administration assure la prévention d’un important retour à la centralisation

Avant d’aller plus loin, il faut être prudent lorsque l’on parle d’affirmation de la libre administration. Le concept de libertés locales est à nuancer. La libre administration signifie toujours libre gestion et non pas ou peu, gestion libérée de l’Etat. La jurisprudence constitutionnelle n’ouvre, pour l’heure, aucune porte vers une éventuelle évolution du principe en direction de la libre réglementation ou le libre gouvernement. Les mots d’autonomie ou d’indépendance sont inappropriés en France pour définir la libre administration de collectivités locales. Juridiquement, la notion de pouvoir local n’existe pas et celle de gouvernement local encore moins. L’Etat conserve en France une tutelle technique et fonctionnelle forte sur la majorité des collectivités locales. Comme les collectivités locales sont atomisées et parfois en concurrence, l’arbitrage de l’Etat assure encore largement à ce dernier la capacité d’organiser la sphère administrative. Même en contexte décentralisé, l’Etat par le législateur reste la seule autorité à confier des compétences aux collectivités locales et le seul à pouvoir imposer des sujétions.

Cependant, progressivement, la libre administration possède un contenu juridique qui corrobore sa connotation politique. Certes, elle ne permet pas aux collectivités locales de maîtriser véritablement leur propre vie. Mais, elle ne les enferme pas non plus sous le joug d’un pouvoir administratif autoritaire. Cette liberté est le résultat d’un rapport de force, d’une tension au sein de l’organisation administrative. Plus encore que l’existence même des collectivités locales (être), c’est une liberté d’agir (faire) qui est reconnue sous réserve des limites législatives. C’est plus qu’un avertissement lancé au législateur, s’il entreprenait un retour marqué vers la centralisation⁶⁷⁶. Pour Bertrand Faure, « la libre administration se présente comme une garantie défensive, c’est à dire qu’elle offre une résistance à la recentralisation »⁶⁷⁷. C’est un gage

⁶⁷⁶ Les décisions du Conseil constitutionnel n°90-274, *Droit au logement*, et 90-277, *Impôts directs locaux* montrent selon M. VEDEL, que le juge constitutionnel est prêt à prévenir un retour offensif à la centralisation, in, A la lumière de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel. Le « droit au logement » ..., *art. cit.*

⁶⁷⁷ FAURE, Bertrand, La constitutionnalisation du droit des collectivités locales, *art. cit.* p. 12.

« d'inertie à la recentralisation »⁶⁷⁸. Comme la libre administration est une liberté graduelle, chaque avancée en sa faveur présente le risque pour les tenants du centralisme administratif, de voir une montée en puissance des collectivités locales qui soit irréversible, le temps jouant en faveur de leur ancrage institutionnel tel un « effet cliquet ». Chaque pas en faveur des collectivités locales en appelle un autre et de façon empirique, les libertés locales se construisent. Toute réforme des collectivités territoriales est nécessairement une réforme de l'Etat⁶⁷⁹ et présente des inconnues pour l'équilibre de l'organisation administrative et l'unité du pays. Le législateur craint, dans ses réformes, « qu'elles eussent des conséquences dont il ne voulait pas »⁶⁸⁰. Ces raisons expliquent la lenteur des évolutions des rapports institutionnels entre l'Etat et les collectivités locales.

2 – L'affermissement des libertés locales perturbe l'influence de l'Etat

Les rapports de pouvoir dans l'organisation administrative sont redistribués du fait d'un pouvoir local plus autonome (a) L'Etat a une marge de manœuvre législative plus restreinte (b).

a – Vers plus d'autonomie du pouvoir local au sein de l'organisation administrative

Alors que l'Etat a perdu de sa crédibilité suite à ses échecs sur le plan de l'action économique globale, il perd également de son influence au sein de l'organisation administrative. Dans le cadre de la décentralisation, en faisant droit à une forme de liberté locale d'intervention économique, l'Etat permet aux collectivités territoriales d'affirmer une autonomie existentielle. L'autonomie locale est un concept ambigu, relatif et contingent. Il est traditionnellement observé par rapport à l'Etat⁶⁸¹. L'autonomie locale est sans doute plus importante que ne le disent les textes. Tout dépend aussi quel type d'autonomie est visée. S'il s'agit de l'autonomie comme capacité pour une collectivité locale de promouvoir le développement de son territoire de compétence, alors elle existe sans ambiguïté ; s'il s'agit d'une autonomie au sens de droit de se gouverner d'après ses propres lois sans se soucier de l'environnement juridique, elle n'existe pas. Mais, l'absence d'une stricte autonomie des collectivités locales n'empêche pas l'existence d'un pouvoir local⁶⁸².

⁶⁷⁸ FAURE, Bertrand, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, op. cit., p. 289.

⁶⁷⁹ Propos empruntés à Lionel de Tinguy, le rapporteur d'un projet de réforme au Sénat en 1978 et pour qui les libertés locales appartiennent à l'ordre des libertés publiques, in BOURDON, Jacques, PONTIER, Jean-Marie, RICCI, Jean-Claude, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit. cité p. 35.

⁶⁸⁰ BOURDON, J., PONTIER, J.-M., RICCI, J.-C., *Droit des collectivités territoriales*, op. cit. p. 22.

⁶⁸¹ MARCOU, Gérard, L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites, in Les 2èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Ed. de l'aube, coll. Société et Territoire, 1999, pp. 31-86.

⁶⁸² FAURE, Bertrand, Existe-t-il un « pouvoir local » en droit constitutionnel français ?, art. cit. p. 1539.

Le principe d'indivisibilité de la République ne signifie plus la récusation des pouvoirs locaux. Au contraire, c'est même la valorisation de ceux-ci qui peut le mieux assurer la pérennité du principe et de la République même. Les progrès du pouvoir local décrits à travers la libre administration modifient la structure de la sphère administrative de l'Etat unitaire. Pour Hugues Portelli, « le juge constitutionnel français semble donc avoir accompagné l'évolution du droit et des pratiques politico-administratives, qui vont toutes dans le sens d'un accroissement de la différenciation des statuts et des normes, mais avec un objectifs croissant : maintenir autant que possible le cadre constitutionnel et administratif de l'Etat unitaire, quitte à assouplir lentement les critères de ce dernier »⁶⁸³. La différenciation juridique s'accroît entre des composantes administratives de plus en plus hétérogènes. Comme l'écrit Bertrand Faure, « c'est la fiction de la conception uniforme de l'administration française qui est en cause »⁶⁸⁴. Au sein du carcan de l'Etat unitaire, le droit des collectivités locales devient plus homogène. Evidemment, la position institutionnelle dominante de l'Etat reste présente. On ne s'émancipe pas rapidement de plusieurs siècles de culture étatique qui conditionnent d'ailleurs souvent des attitudes favorables au retour de l'Etat.

Chaque progression du *corpus* de règles juridiques pour l'intervention économique est une légitimation supplémentaire du pouvoir local et une garantie existentielle accrue pour les collectivités locales. Celles-ci sont devenues de réels centres de gravité administratifs. Le modèle centre/périphérie qui caractérisait traditionnellement le système administratif français est mis en cause. Ce schéma d'organisation était axé sur une concentration du pouvoir de décision au sommet de la hiérarchie administrative⁶⁸⁵. Dans cette unité, il y a une totale subordination du pôle périphérique au pôle central qui dispose du pouvoir d'impulsion et impose ses vues grâce à une emprise directe sur les collectivités territoriales. Or, avec le processus d'affermissement des pouvoirs locaux, la hiérarchie administrative se tasse et un rééquilibrage du pouvoir d'impulsion et de décision s'opère depuis l'Etat et en faveur des collectivités locales. La nouvelle « donne » institutionnelle provoque un nouveau « jeu de rôles » dans l'espace des politiques publiques qui est particulièrement illustré en action économique territoriale.

b – La pratique montre que l'Etat a une marge de manœuvre législative contrainte

⁶⁸³ PORTELLI, Hugues, La fin du principe d'uniformité. Approche comparative, in *Mélanges Philippe ARDANT, Droits et politique à la croisée des cultures*, L.G.D.J., 1999, pp. 453-460, cité p. 459.

⁶⁸⁴ FAURE, Bertrand, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, op. cit., conclusion, p. 294. Toutefois, certaines particularités existent depuis longtemps : Saint Pierre et Miquelon, Corse, Paris, Alsace-Lorraine etc.

⁶⁸⁵ CHEVALLIER, Jacques, Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique, in *Centre, périphérie, territoire*, C.U.R.A.P.P., Paris, P.U.F., 1979, pp. 3-131.

A la montée en puissance de l'Union européenne et des contraintes qu'elle impose à la mise en œuvre des politiques économiques de l'Etat, s'ajoutent les effets de la « croissance » des collectivités locales comme autres facteurs déstabilisants l'Etat. Par exemple, la pratique montre que l'Etat n'a plus toujours les moyens d'imposer ses intentions. Il perd une partie de sa capacité à maîtriser les éléments de la sphère administrative. Tel est par exemple le cas pour la répartition des compétences entre collectivités locales. Depuis une dizaine d'années, aucun projet de réforme et de clarification des compétences entre collectivités locales voulu par l'Etat ne peut aboutir alors que tous les acteurs estiment la législation manquant de cohérence et de lisibilité. Lors du vote de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire, l'Etat avait dû se résoudre à abandonner l'idée de confier à la seule région l'encadrement de l'action économique locale devant la résistance des communes⁶⁸⁶. De plus en 2000, un projet de loi relatif à l'intervention économique des collectivités territoriales, préparé depuis 1997, a avorté devant l'hostilité des régions craignant que la réforme ne banalise leur vocation économique.

Sans l'accord des collectivités locales, aucune réforme d'envergure les concernant ne peut aboutir. Toute disposition normative concernant les collectivités locales (finance, urbanisme, économie) doit au préalable faire l'objet d'un accord entre l'Etat et les collectivités locales au risque de voir une hostilité des élus locaux. Les comités et les associations d'élus locaux sont devenus de puissants lobbys de l'action administrative⁶⁸⁷. Les nouveaux rapports de forces institutionnels allongent les délais de production législative. Cela altère en amont les risques d'une recentralisation puisque les projets ou les propositions de loi sont consensuels et ne peuvent envisager des atteintes graves aux libertés locales. Ces précautions prises lors des travaux législatifs s'ajoutent au contrôle des lois en aval par le juge constitutionnel⁶⁸⁸.

Dans ce processus d'affirmation progressive des libertés locales, une inconnue subsiste toutefois. Les pertes de souveraineté nationale de l'Etat au profit de l'Union européenne ne peuvent-elles pas avoir pour conséquence la fragilisation du statut constitutionnel dont bénéficient les collectivités locales ? La multiplication des acteurs publics ne va-t-elle pas à l'encontre des principes libéraux insufflés par l'Union européenne ? C'est en tout cas ce

⁶⁸⁶DOUENCE, Jean-Claude, L'aménagement des compétences des collectivités locales en matière de développement économique, *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, op. cit. pp. 389-490.

⁶⁸⁷ Comité des finances locales, Association des maires de France, Association des présidents de régions, Association des départements, Assemblée des districts et communautés, Association des maires des communes transfrontalières, Association des maires de communes de montagne, Association des maires des villes zones franches urbaines etc.

⁶⁸⁸ Il est intéressant de noter que, fort d'un consensus législatif trouvé en amont, les récentes lois votées concernant des libertés locales (loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *précit.* ou loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *J.O.* du 13 juillet 1999, pp. 10361-10396) n'ont pas été portées au contrôle de constitutionnalité.

qu'estime Maurice Bourjol pour qui, la construction de l'Union européenne place la libre administration à un niveau subalterne dans la hiérarchie des libertés et des droits fondamentaux communautaires⁶⁸⁹.

Il est vrai qu'actuellement les collectivités décentralisées ne sont pas des acteurs à part entière de l'Union européenne⁶⁹⁰. La question de savoir si elles sont des acteurs de second rang dans l'ordre juridique communautaire trouve une réponse dans chaque Etat⁶⁹¹. On sait que les Etats fédéraux laissent une autonomie importante à leurs « collectivités locales » et les associent au processus décisionnel. Les Etats belges et allemands se font parfois représenter au Conseil européen par un ou plusieurs ministres régionaux. Les espagnols délèguent des représentants des collectivités locales au sein de leur représentation permanente à Bruxelles. Les allemands et les italiens laissent à leurs Länders et leurs régions autonomes, le soin, pour les domaines de compétences les concernant, de mettre en œuvre le droit communautaire et transposer les directives. En France, si l'Etat admet que les collectivités locales puissent avoir des contacts directs d'information avec les institutions communautaires, tout accord ne peut ni être conclu, ni négocié par les collectivités locales. C'est l'Etat français qui conserve ce rôle. De plus, au niveau communautaire, les collectivités locales ne font pas partie des requérants privilégiés au prétoire des juridictions communautaires. Certaines compétences locales sont limitées ou plus encadrées par le droit communautaire par l'effet direct vertical du droit communautaire (aides publiques par le contrôle des aides d'Etat, marchés publics par des directives même non transposées en droit interne⁶⁹², services publics locaux par l'application de règles de concurrence et des normes techniques européennes, les finances locales en vertu de l'harmonisation fiscale européenne ou de la diminution des transferts de l'Etat aux collectivités locales du fait du concours toujours plus important de l'Etat au profit des ressources communautaires⁶⁹³ ouverture de la fonction publique territoriale par le principe libre circulation des travailleurs et l'accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres⁶⁹⁴).

⁶⁸⁹ BOURJOL, Maurice, *Jurisque collectivities territoriales, Statut constitutionnel des collectivités territoriales*, fasc. 23, n°25-27 et fasc. 22, n° 49 « En substituant les prérogatives de l'Etat à la souveraineté nationale, le traité de l'Union européenne réduit dans des proportions incommensurables puisqu'indéterminées grâce à l'usage du principe de subsidiarité, le statut constitutionnel et législatif protecteur dont bénéficient les collectivités locales : multiplication des normes communautaires, (80% de la législation économique et sociale dans quelques années, confiscation ou affectation obligatoire de près de la moitié de la fiscalité locale, regroupement autoritaires des communes dans le prolongement de la P.A.C. ou du G.A.T.T. ».

⁶⁹⁰ ADELIN-PEIX, Marie, Les incidences de la construction européenne sur les collectivités locales, *Les Notes Bleues de Bercy*, n°156 du 1^{er} au 15 avril 1999.

⁶⁹¹ BIANCARELLI, Jacques, La dynamique institutionnelle, *A.J.D.A.*, décembre 1991, pp. 835-845.

⁶⁹² C.E., Sect., 20 mai 1998, *Communauté de commune du Piémont-de-Barr et service des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin*, Rec. p. 201, *precit.*

⁶⁹³ La fiscalité locale n'est pour l'heure pas affectée mais elle pourrait l'être à l'avenir : COLLY, François, CEE et finances des collectivités locales, *A.J.D.A.*, décembre 1991, pp. 861-868.

⁶⁹⁴ ZILLER, Jacques, Intégration européenne et emploi dans l'administration locale, *A.J.D.A.*, 1991, pp. 855-860.

Pourtant, en dépit d'une indifférence de principe du droit communautaire à l'égard de l'organisation interne des Etats membres, la construction européenne reconnaît, modèle et encourage la décentralisation⁶⁹⁵. L'érosion de la souveraineté nationale n'a pas nécessairement pour conséquence l'effacement de la libre administration des collectivités décentralisées. Les champs d'activité des collectivités locales comme de l'Union européenne croissent en parallèle. En effet, la position stratégique du niveau local risque fort d'en faire un vecteur de l'action économique européenne. Les collectivités décentralisées sont des relais des programmes de cohésion économique et sociale. D'ailleurs, la gestion des fonds structurels est de plus en plus déléguée aux collectivités locales françaises par l'Etat⁶⁹⁶. Les collectivités locales s'insèrent de plus en plus dans les programmes européens en impulsant les réseaux d'aides⁶⁹⁷. Elles deviennent des partenaires de plus en plus actifs et des lobbies puissants notamment au sein du Comité des régions. A certains égards, l'Etat peut se réjouir de l'affermissement des collectivités locales qui pourrait être utile pour peser avec lui dans le processus décisionnel face à la Commission européenne. L'exigence de démocratisation des instances communautaires joue également en faveur des collectivités locales. Comme le rappelle Henri Oberdorff, « La décentralisation a la faveur des instances communautaires d'autant plus que l'Union européenne impose que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens »⁶⁹⁸.

*

* *

La réforme décentralisatrice en France apparaît davantage comme un passage obligé pour l'Etat qui ne peut nier l'importance de la liberté politique que représente l'interventionnisme

⁶⁹⁵ Le traité de Maastricht de 1992 reconnaît des « collectivités locales de base » gérées par des organes élus pour le droit de vote aux élections municipales. Une directive du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales a même donné une définition de la décentralisation : « entités administratives qui (...) ont des organes élus au suffrage universel direct et sont compétentes pour administrer au niveau de base de l'organisation politique et administrative, sous leur propre responsabilité, certaines affaires locales » : AUBY, Jean-Bernard, *L'Europe et la décentralisation*, *R.F.D.*, n° 1, sept. 1995, pp. 16-25.

⁶⁹⁶ C'est le cas pour les fonds « d'Interreg » et de « Leader ». Pour le reste, les préfets de régions sont toujours compétents mais la co-présidence des comités de programmation de ces fonds est assurée par les présidents élus des conseils régionaux. JEROME, Béatrice, Les préfets de région devront mieux associer les élus à la programmation et à la gestion, *Le Monde*, 3 septembre 1999, p. 13 ; BIANCARELLI, Jacques, La dynamique institutionnelle, *A.J.D.A.*, art. cit. p. 841 et ss.; VAUCHER, Marc, Réalité juridique de la notion de région communautaire, *R.T.D.E.*, n°4, oct.-déc. 1994, pp. 525-550.

⁶⁹⁷ Programmes Comett, Lingua, Tempus, Petra, Esprit, Race, Brite, Eurotech, Europartenariat, BCN, etc. La réalisation de la cohésion économique et sociale passe par la coopération avec les collectivités territoriales. L'aide aux P.M.E. est déjà une priorité de l'U.E. s'appuyant sur les réseaux locaux de collectivités, cf. infra p. 421 et ss.

⁶⁹⁸ OBERDORFF, Henri, Des incidences de l'Union européenne et des Communautés européennes sur le système administratif français, art. cit., p. 33.

local, que comme la soudaine volonté de s'éloigner du jacobinisme centralisateur. C'est la fin de la « liberté d'inaction » des collectivités locales⁶⁹⁹. L'intervention économique est un moyen d'émancipation des collectivités locales⁷⁰⁰. C'est le passage « d'un centralisme marqué à un régime qui, pour n'être pas le plus audacieux des pays comparables en matière d'autonomie locale, s'appuie tout de même sur une décentralisation très accentuée »⁷⁰¹. Celle-ci reste une modalité d'organisation de l'Etat unitaire bien que les collectivités territoriales se démarquent de l'Etat collectivité territoriale. Perfectible, elle est sujette à d'incessantes discussions sur ces modalités, sa nature, à des « aller-retour » entre des approfondissements, des concessions ou des ajustements⁷⁰². Elle est « essentiellement susceptible de degrés »⁷⁰³. La décentralisation engendre des réarrangements de la puissance publique. La sphère administrative est plus hétérogène et l'exercice du pouvoir plus dilué.

La libre administration est une liberté en progression ce qui est de nature à accroître la marge de manœuvre d'intervention économique des collectivités locales. C'est aussi un contrepoids à l'autorité de l'Etat et un facteur de désorganisation des politiques nationales. La décentralisation a joué un rôle d'accélérateur du déclin de la logique centralisée de l'aménagement du territoire. Le grand nombre de collectivités locales est source d'émiettement des politiques publiques⁷⁰⁴.

⁶⁹⁹ MABILEAU, Albert, Les génies invisibles du local; Faux-semblants et dynamiques de décentralisation, *R.F.S.P.*, vol. 47 n° 3-4 juin/août 1997, pp. 340-376 (*cit.* p. 358).

⁷⁰⁰ DOUENCE, Jean-Claude, L'action économique locale, *A.J.D.A., Spécial décentralisation*, avril 1992, pp. 68-76.

⁷⁰¹ AUBY, Jean-Bernard, AUBY, Jean-François, *Droit des collectivités locales*, *op. cit.* p. 25.

⁷⁰² Voir les travaux de PONTIER, Jean-Marie, La décentralisation et le temps, *R.D.P.*, n°4, 1991, pp. 1217-1238 ; Un horizon sans fin : la décentralisation souhaitée, un horizon chimérique, *Rev. adm.*, 1997, n°297, mai-juin, pp. 310-318 ; La décentralisation, une construction inachevée, *Rev. adm.* 1997, n°296, mars-avril, pp. 182-190.

⁷⁰³ BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, tome II (L'Etat), 2è ed. Paris, L.G.D.J., 1967, p. 370.

⁷⁰⁴ ROUSSILLON, Henri, Réflexions sur les acteurs décentralisés de l'aménagement du territoire, in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, *op. cit.* pp. 91-100.

Conclusion du titre 2

Le modèle de l'économie dirigée pouvait difficilement résister à l'intensité des pressions exercées contre lui. Les bouleversements du système juridique sont intervenus dans un temps relativement rapproché dont l'épicentre reste la fin des années soixante-dix. Le dogme libéral porté par la construction européenne et les collectivités locales, se sont engouffrés dans les failles que la crise économique, par ses effets et les réflexions politiques qu'elle a suscité, a permis d'ouvrir dans l'action publique étatique. La crise a ainsi révélé et généré tout une série d'évolutions juridiques qui se visualisent par de nouvelles compétences et de nouveaux pouvoirs répartis entre les entités publiques.

Les méthodes autoritaires et discrétionnaires d'intervention de l'Etat ne trouvent plus à s'appliquer telles quelles. L'Etat conserve toutefois des leviers d'action économique comme les aides financières ou les compétences de police économique. Mais bien des instruments dont il disposait pour guider l'économie que ce soit le contrôle des prix, de la monnaie, des investissements étrangers, la tutelle sur les entreprises publiques, la régulation discrétionnaire des services publics, sont de plus en plus inapplicables⁷⁰⁵.

Le modèle interventionniste étatique aux vertus providentielles ou prométhéennes⁷⁰⁶ est « déconstruit ». C'est la fin d'une certaine idée de la puissance publique et de ce que l'on a appelé le « capitalisme d'Etat » en France. Il faut bien convenir de l'érosion d'une prétention du pouvoir politique à maîtriser les événements économiques.

⁷⁰⁵ Le regroupement de l'économie, des finances, du budget dans un « super-ministère » illustre d'ailleurs la diminution des responsabilités économiques de ces entités qui étaient des ministères à part entière par le passé. En 1991, apparaît le premier « super-ministère » sous le gouvernement de Mme Cresson. Y étaient regroupés : l'économie, les finances, le budget, l'industrie, la poste et les télécommunications, l'artisanat, le commerce extérieur ; en 1992, le budget a été séparé de l'économie et des finances ; en 1995, ils ont été à nouveau réunis. Le gouvernement de M. Jospin, depuis 1997, a constitué un grand ministère économique avec quatre secrétaires d'Etat (le budget, le commerce extérieur, l'industrie, les P.M.E., commerce et artisanat).

⁷⁰⁶ Etat prométhéen : Etat volontariste, qui organise et libère la société. HENRY, J.P., La fin du rêve Prométhéen ? Le marché contre l'Etat, *R.D.P.*, mai-juin 1991, pp. 631-656.

Conclusion de la première partie

Après avoir été prépondérant, le modèle de direction de l'économie organisé par et à partir de l'Etat, est devenu insuffisant. Au-delà du rejet de l'interventionnisme économique de l'Etat, c'est tout le droit attaché au dirigisme de l'économie qui perd sa légitimité naturelle ou « innée ». Les instruments juridiques semblent inefficaces pour contrôler les mouvements économiques. La fin d'un dessein dirigiste désarticule les instruments juridiques qui ne sont plus animés par de fortes volontés politiques. Le dirigisme de l'Etat est aseptisé et la teneur du droit public en pâtit. Preuve éloquentes de cet état de fait, l'annonce en septembre 1999 de 7.500 suppressions d'emplois par la société Michelin, n'a suscité qu'un appel à la mobilisation des salariés par le Premier ministre. Celui-ci, à cette occasion, a mis au grand jour l'impuissance des pouvoirs publics à contrôler de façon autoritaire l'économie. « Je ne crois pas que l'on puisse administrer désormais l'économie (...) Ce n'est pas par la loi, ce n'est pas par des textes, ce n'est pas par l'administration que l'on va réguler l'économie aujourd'hui, même si l'économie a besoin d'être régulée »⁷⁰⁷.

Le monopole de la capacité de régulation de l'économie par l'Etat est restreint au profit d'autres régulations publiques, communautaires ou supra-nationales et locales ou infra-nationales. C'est tout l'équilibre du système juridique qui est déplacé. L'ordre juridique a une caractéristique pluraliste permettant la coexistence « d'identités à visages multiples »⁷⁰⁸. Il faut s'accommoder de son caractère hybride. La hiérarchisation verticale à partir de l'Etat n'est plus un signe d'identification du système juridique.

Mais, après des temps troublés, de nouveaux équilibres vont se former de manière à redonner une cohérence et une efficacité à l'édifice juridique. L'action économique territoriale y contribuera pleinement en se reconstruisant à partir d'un nouveau paradigme de l'interventionnisme (*partie 2*).

⁷⁰⁷ Propos exprimée sur France 2 le 13 septembre 1999 et repris par MONNOT, Caroline, NOBLECOURT, Michel, Concurrence à gauche pour la formation d'un front « anticapitaliste », *Le Monde*, jeudi 23 septembre 1999, p. 6. Par ailleurs, la technique des contrôles administratifs de licenciement est perçue comme illogique par rapport au jeu du marché et impraticable en l'état actuel du droit de la concurrence.

⁷⁰⁸ VAN DE KERCHOVE, Michel, OST, François, *Le système juridique entre ordre et désordre*, op. cit. p. 199.

Deuxième partie

PARTIE 2 – VERS UN NOUVEAU PARADIGME DE L’ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE

Dans un contexte économique en grande partie internationalisé, le système juridique va être adapté en réaction à la perte d’influence de l’Etat national. Un nouveau paradigme de l’interventionnisme public, celui de l’action territoriale, apporte sa contribution à la régulation juridique de l’économie. Il convient de repérer en son sein les instruments juridiques de régulation et d’encadrement des conduites économiques. L’action publique recherche une nouvelle efficacité voire une efficacité de manière à restaurer sa crédibilité. Le droit public traditionnel ne peut s’opposer aux mutations économiques. Il en est imprégné pour relever le défi du libéralisme et du droit de la concurrence¹.

La crise du système juridique est venue des insuffisances de l’Etat. C’est aussi à partir de ce dernier que se réalise l’évolution du système. A partir du partage des compétences interventionnistes, les acteurs institutionnels qui émergent (collectivités locales, Union européenne) prennent désormais une large place dans la régulation économique et sociale publique (*Titre 1*). L’Etat tient encore une place prépondérante notamment parce qu’il a réorganisé son interventionnisme sur des bases recentrées à partir de ses fonctions régaliennes et d’arbitrage. Il est plus sélectif dans son intervention. C’est une approche étatique délestée d’un peu de l’action économique territoriale qui prend alors forme (*Titre 2*).

¹ Défi managérial, défi européen : CAILLOSSE, Jacques, La réforme administrative en question, *A.J.D.A.*, janv. 1989, pp. 3-8.

TITRE 1 – LE PARTAGE DES ROLES DANS L’ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE

L’Etat doit tenir compte du poids toujours plus important des collectivités territoriales et des instances communautaires qu’il a lui-même contribué à développer. Il partage les rôles de l’action économique territoriale entre les entités infra et supra-étatiques. Tout en conservant des prérogatives économiques majeures, l’Etat étend davantage les compétences des collectivités locales pour mener l’action économique (*Chapitre 1*).

Il consent également des transferts de souveraineté au profit des instances communautaires pour qu’elles mènent une politique interventionniste de cohésion économique et sociale (*Chapitre 2*).

CHAPITRE 1 – L’EXTENSION DES COMPETENCES ECONOMIQUES LOCALES

En octroyant de nouvelles responsabilités aux collectivités locales en 1982 et 1983, l’Etat a utilisé au mieux les mutations institutionnelles. La décentralisation a profondément amélioré les modes d’intervention des collectivités infra-étatiques au profit du développement économique. Le régime des aides publiques économiques locales n’est pas sans analogie avec celui des aides de l’Etat. L’entremêlement des notions de contrat et d’acte unilatéral, révèle aussi au niveau local l’existence d’actes de nature hybride ou d’actes mixtes². A partir d’un champ de compétences et d’instruments juridiques aujourd’hui très diversifié (*section 1*), l’interventionnisme économique local se réalise au moyen de véritables politiques publiques menées dans le cadre d’une mission de service public (*section 2*).

Section 1 – Le champ des compétences d’intervention économique locale depuis 1982

Le système juridique de l’interventionnisme économique local est dense, entremêlant le dispositif législatif et réglementaire, les circulaires et instructions administratives à la pratique imaginative des collectivités locales ou de leurs groupements. La décentralisation a apporté des instruments spécifiques pour l’action économique (§1) tout en renforçant les compétences traditionnelles d’animation économique (§2). Toutefois, le contrôle par les représentants de l’Etat de l’utilisation de ces compétences reste un principe attaché à l’intervention locale (§3).

§1 - La spécificité des aides autorisées par les lois du 7 janvier 1982 et du 2 mars 1982

La loi du 7 janvier 1982³ et celle du 2 mars 1982⁴ ont sensiblement accru les compétences d’intervention dans l’économie des collectivités locales⁵. L’allègement de la tutelle

² MOREAU, Jacques, La notion d’aide publique ou deux ou trois choses que je sais d’elle, *Cahiers de l’administration territoriale*, n° 10, 1987, pp. 22-35.

³ Loi n°82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, *J.O.* 8 janvier 1982, p. 222.

⁴ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions *précit.*

⁵ Des commentaires nourris : FROMONT, Michel, La nouvelle répartition des compétences entre l’Etat, les régions et les départements en France, *R.I.S.A.*, vol. 53, n°4, 1987, pp. 599-608 ; FROMONT, Michel, Aides économiques des collectivités territoriales, *J.-Cl. Adm.* – vol. 4, fasc. 258, 26 p. ; CHEVALLIER, Jacques, La loi n°82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intermédiaire pour 1982 et 1983, *A.J.D.A.*, Mars 1982, pp. 156-159 ; MOREAU, Jacques, La commune et la loi du 2 mars 1982, *A.J.D.A.*, mai 1982, pp. 307-312 et 329-331 ; AUBY, Jean-François, La nouvelle organisation départementale, *A.J.D.A.*, mai 1982, pp. 331-338 ; DEBBASCH, Roland, L’intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation, *R.D.P.*, 1986, pp. 497-560 ; HELIN, Jean-Claude, Le département et le droit de l’intervention économique, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1985, pp. 719-729 ; HELIN, Jean-Claude, Le département et le droit de l’interventionnisme économique, in *L’interventionnisme économique du département*, Actes des journées d’étude de La Rochelle 25 et 26 avril 1985, Les cahiers de droit public, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers-Centre de Finances Publiques et de Droit Economique, Poitiers, 1986, pp. 9-25 ; MARCOU, Gérard, Les rapports entre la région et les départements dans le cadre de la nouvelle décentralisation : l’exemple du Nord-Pas-de-Calais, in *Décentralisation, énergie, intervention économique*, *Les*

administrative de l'Etat a bien provoqué un regain d'interventionnisme conformément à l'intention du législateur⁶. Les actions concourent à la localisation des activités économiques par des actes administratifs ou, comme cela se fait de plus en plus souvent, par des contrats de localisation des activités économiques. Ce sont des contrats ou des chaînes de contrats par lesquels une collectivité locale obtient d'une entreprise, ou d'un groupe d'entreprises, « leur implantation sur son territoire moyennant un certain nombre d'avantages économiques, financiers ou fiscaux »⁷.

Les interventions en faveur du développement économique peuvent être offensives au moyen d'aides directes ou indirectes (A), ou défensives en faveur de la protection des intérêts économiques et sociaux de la population locale (B).

A – Les aides publiques offensives en faveur du développement économique

Les aides publiques offensives symbolisent la recherche d'activités économiques par la création ou le soutien au développement des entreprises. La loi du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 marqua une première rupture avec le régime juridique précédent en anticipant la décentralisation. L'article 4 de cette loi habilite les collectivités locales et leurs groupements à accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises (art. L. 1511-1 à L. 1511-5). La loi du 2 mars 1982 a confirmé sur ce point⁸ l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982.

cahiers du CRAPS, n°1, octobre 1986, pp. 7-22 ; Dossier : La décentralisation et l'action économique des collectivités locales, *Correspondance municipale*, n° 226, 1982, pp. 4-20 ; GONTCHAROFF, Georges, L'intervention économique des collectivités locales, *Correspondance municipale* n° 286-3/1988, pp. 11-16 ; NEMERY, Jean-Claude, Les compétences économiques des collectivités locales, évaluation et perspectives d'évolution, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°40, mars 1994, pp. 181-188 ; NEMERY, Jean-Claude, L'interventionnisme économiques des collectivités locales, *Annales de la Recherche Urbaine*, n°28, 1985, pp. 139-146 ; NEMERY, Jean-Claude, Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales, *A.J.D.A.*, fév. 1983, pp. 65-72 ; *L'interventionnisme économique de la puissance publique*, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT, Montpellier, Centre d'Etudes et de Recherches Administratives de Montpellier (CERAM), mai 1984, t. 1 (354 p.) et t. 2 (pp. 355 à 739) ; GONTCHAROFF, Georges, MILANO, Serge, *La décentralisation. Nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux*, Paris, Syros, 1983, 152 p. ; SOUBELET, Pierre, Les interventions économiques des collectivités locales, *Rev. adm.*, n° 270, 1992, pp. 549-550.

⁶ La tutelle administrative de l'Etat est allégée dans la mesure où le représentant de l'Etat n'exerce plus qu'un contrôle « a posteriori » sur les actes administratifs des collectivités locales lesquels sont exécutoires et opposables aux tiers dès leur publication et leur transmission au préfet.

⁷ Définition de GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, *Contrats des collectivités locales*, Ed. Francis Lefebvre, 1995, n°8620 ; voir aussi RAPP, Lucien, Développement économique décentralisé et contrats de localisation industrielle, *Cahiers de droit de l'entreprise*, supplément n°3 in *JCP ed. E.*, n°30 du 28 juillet 1994, pp. 35-42.

⁸ Art. 5 et 6 (commune), 48 et 49 (département) et 59 (région) codifiés respectivement aux articles L. 2251-1 et ss. (commune), L. 3231-1 et 3231-2 (département), L. 4221-1 (région). L'article 5 de la loi du 2 mars 1982 dont la rédaction a été adoptée dans des termes semblables pour la région et le département énonce, « la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article ».

En général, une aide directe est une aide précisée par la loi et qui procure un avantage financier directement inscrit dans le compte de résultat d'une entreprise⁹. C'est un transfert de fonds en faveur d'une entreprise. Elle s'apparente à une subvention s'il n'y a pas de contreparties réelles de l'entreprise. Cette aide grève le budget de la collectivité qui l'octroie. L'aide indirecte quant à elle, regroupe toutes les autres formes d'aides qui concourent à faciliter l'implantation, l'extension, la création d'activités économiques et à améliorer l'environnement propice au développement économique local et au bon fonctionnement des entreprises.

Non reconnue en droit communautaire, la différenciation des catégories d'aides directes (1) et indirectes (2) n'est pas évidente à déterminer ce qui pousse la doctrine à opérer l'exégèse des textes¹⁰ et le juge administratif à préciser la distinction catégorielle au fur et à mesure des initiatives locales portées à son appréciation.

1 – Description des aides directes au développement économique

Selon l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, les aides directes sont au nombre de quatre. Elles sont, en principe, de la compétence exclusive et prioritaire des Conseils régionaux dans la limite de plafonds définis par décret en Conseil d'Etat. Il s'agit des primes régionales à la création d'entreprise dont l'objet est de favoriser les créations d'entreprises¹¹, de la prime régionale à l'emploi qui intéresse plus directement la localisation des entreprises sur le territoire

⁹ « que l'aide directe est l'aide financière qui s'inscrit directement dans les comptes de résultat de l'entreprise, tandis que les aides indirectes n'ont pas cette incidence immédiate et favorisent le développement de l'entreprise de façon moins automatiquement comptable » : définition du commissaire du gouvernement POCHARD, Marcel, sous C.E., 18 nov. 1991, *Département des Alpes-maritimes*, Rec. p. 396, R.D.P., 1992, p. 534.

¹⁰ MOREAU, Jacques, la notion d'aide publique ou deux ou trois choses que je sais d'elle, *art. cit.* ; p. 24 DELIGNIERES, Serge, L'introuvable notion d'aide directe, in *Le financement du développement local*, CURAPP, P.U.F., 1995, pp. 93-113.

¹¹ Art. R. 1511-1 à R. 1511-8 du C.G.C.T. (le régime de cette prime est issu du décret n°82-806 du 22 sept. 1982, J.O. 24 sept. 1982, p. 2852, modifié par le décret n°88-51 du 15 janv. 1988, J.O. du 19 janv. 1988, p. 886). Cette prime est attribuée par une délibération du conseil régional. Elle peut être cumulée à la P.A.T. ou à la prime régionale à l'emploi. C'est une subvention destinée à atténuer les charges salariales supplémentaires dues à la création d'emplois. Elle est plafonnée à 150.000 F (200.000 F dans les zones prioritaires définies par le conseil régional). Toutes les entreprises, peu importe leur localisation ou leur forme juridique, peuvent la recevoir.

d'une région¹², des bonifications d'intérêts et des prêts et avances à des conditions plus favorables que le taux moyen des obligations¹³.

En général, il n'est pas du rôle des collectivités locales d'être les banquiers d'entreprises privées que ce soit en proposant des taux comparables ou inférieurs aux conditions du marché¹⁴. Les régions font toutefois exception à la règle¹⁵. Mais, les prêts favorisant la trésorerie des entreprises, de même ceux contribuant au financement d'une opération de modernisation de l'appareil de production et conduisant de ce fait à la suppression de personnel, sont en principe, interdits. De plus, tout prêt doit être assorti d'un intérêt et toute avance d'une rémunération afin de ne pas faire une concurrence illégale aux établissements bancaires. Le montant des prêts et bonifications n'est pas plafonné en valeur. Seul le taux des prêts et avances consentis ou bonifiés est réglementé par arrêté du ministre de l'économie et des finances¹⁶. En pratique, les avances et

¹² Art. R. 1511-1 à R. 1511-4, R. 1511-9 à R. 1511-14 du *C.G.C.T.* (le régime de cette prime est issu du décret n°82-807 du 22 sept. 1982, *J.O.* 24 sept. p. 2852 ; *J.O.N.C.*, 1^{er} oct. 1982, p. 8867, modif. par le décret n°88-52 du 15 janv. 1988, *J.O.* du 19 janv. p. 886). Elle a pour but d'encourager la création et le maintien d'activités. Toutes les entreprises, quelles que soient leur localisation et leur forme juridique peuvent la recevoir pour des opérations de conversion, création, extension de leur activité. Elle ne peut être cumulée avec la P.A.T. Elle représente au maximum 10.000 F par emploi dans les unités urbaines de plus de 100.000 habitants (définies par décret), 20.000 F par emploi en dehors de ces zones et jusqu'à 40.000 F par emploi pour les zones rurales défavorisées bénéficiant de l'aide spéciale rurale au titre du décret du 24 août 1976 modifié. Elle est attribuée dans la limite de 30 emplois créés ou maintenus dans les conditions de contrats à durée indéterminée et ne peut dépasser le double des capitaux propres et des comptes courants des associés de la société ou des apports de l'entrepreneur individuel.

¹³ Art. R. 1511-15 à R. 1511-18 du *C.G.C.T.* (décret n°82-808 du 22 septembre 1982, relatif aux conditions d'attribution de prêts, d'avances et de bonifications d'intérêts par les régions, *J.O.* du 24 sept. 1982 p. 2853). Ces aides peuvent être accordées sur l'ensemble du territoire pour des projets créant au maximum trente emplois ou des extensions créant au maximum dix emplois. Les prêts ou avances à long terme, les bonifications d'intérêts sont attribués par le président du conseil régional en exécution d'une délibération de l'assemblée régionale. Les bonifications d'intérêts consistent à faire prendre en charge une partie du taux d'intérêt d'un emprunt d'une entreprise par la collectivité publique. Une avance remboursable participe aux capitaux permanents de l'entreprise (assimilée à des fonds propres le temps de l'avance) avant d'être remboursée au bout de deux à trois ans.

¹⁴ La loi l'a interdit : l'art. 10 de la loi n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (*J.O.* du 25 janvier 1984, p. 390) interdit à toute personne autre que les établissements de crédit agréés de faire des opérations de crédit et de banque à titre habituel. Le juge également : cela reste interdit pour les communes (cf. T.A. Paris, 8 avr. 1994, *Préfet de Seine St Denis*, n°9310496/4, *Dr. Adm.*, 1994, Comm. 432) comme pour le département (C.E. 30 novembre 1994, *Préfet de la Meuse*, *Rec.* p. 518).

¹⁵ L'intervention des communes et des départements est légale que si elle est subordonnée à l'intervention préalable de la région. Le département ne peut créer seul un mécanisme de bonification d'intérêts en faveur des entreprises : T.A. Pau, 15 mars 1983, *Préfet des Pyrénées-Atlantiques et département des Pyrénées-Atlantiques*, *D.*, 1983, pp. 457-460, note DOUENCE, *J.Cl.*, *J.C.P.*, 1984, II, 20212, note AUBY, J.-B.; CHOUVEL, F., La bonification d'intérêts, aide régionale directe aux entreprises, *Le Quotidien Juridique*, 27 fev. 1990, n° 24, pp. 3-8.

¹⁶ Le système a souvent évolué : arrêté du 14 janvier 1983 (*J.O.* 3 février 1983), remplacé par l'arrêté du 9 décembre 1986 (*J.O.* du 11 décembre 1986, p. 14867) abrogé par l'arrêté du ministre de l'économie et des finances du 23 janvier 1996 relatif au taux des prêts et avances consentis ou bonifiés par les régions (*J.O.* du 31 janvier 1996, p. 1511). Le taux des prêts et avances consentis ou bonifiés par les régions aux entreprises en faveur de la création ou l'extension des activités économiques est au minimum égal à la moyenne, calculée chaque trimestre : du taux net du marché secondaire des emprunts obligataires du secteur public, du taux interbancaire à 3 mois offert à Paris, du taux d'intérêt servi sur les titres pour le développement industriel émis par la Caisse des Dépôts et Consignations.

les prêts sans intérêts sont pourtant couramment pratiqués¹⁷. Contrairement au droit français, les directives européennes autorisent les prêts à taux zéro à partir du moment où ils sont accordés dans les limites communautaires en « équivalent subvention »¹⁸.

Une aide directe transmise par un intermédiaire ne devient pas une aide indirecte. De même, la gestion d'aides directes par un organisme relais ne permet pas la « transmutation de la nature juridique de l'aide ainsi accordée et de la réglementation corrélativement applicable », c'est à dire l'ignorance de la loi du 7 janvier 1982¹⁹. Le juge censure les techniques d'interposition²⁰.

Pour les quatre aides directes, les conseils municipaux et généraux ne peuvent pas se substituer au conseil régional. Ainsi, pour les aides directes au développement économique (mais aussi pour la contractualisation avec l'Etat), la région bénéficie d'un privilège de chef de file²¹. Si la région n'intervient pas, les autres collectivités locales ne peuvent le faire. Leur seule possibilité d'action en matière d'aide directe, c'est lorsque la région n'a pas octroyé les aides directes dans la limite du plafond défini par décret. En ce cas, les communes et les départements sont autorisés à abonder l'aide régionale jusqu'à ce que la limite du plafond soit atteinte. C'est le principe de complémentarité. Le rang de la région est toutefois ambigu. D'un côté le législateur donne un rôle de leader à la région dans l'action économique et de l'autre, insiste pour qu'aucune tutelle n'existe entre les collectivités locales²². Les collectivités locales ont parfois contesté la priorité

¹⁷ Illégalité non sanctionnée par le contrôle de légalité. De nombreuses régions pratiquent les avances à taux nuls : LE NORCY, Hervé, La pratique des avances, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°1/1998 pp. 7-9 (*JCP E*, n°5 - 29 janv. 1998).

¹⁸ LACHMANN, Jean, La région au cœur de la décentralisation économique, *Pouvoirs Locaux*, n°36, V/1998, pp. 87-93.

¹⁹ Annulation d'un régime de bonifications octroyées par un fonds d'intervention. Annulation du règlement des aides adopté par le bureau du conseil régional ne respectant pas les règles de fixation des taux : C.E., 8 juillet 1994, req. n°109791, *Région Rhône-Alpes*, *J.C.P. (E)*, n°13-30 mars 1995, II, 665, pp. 53-54, note CHOUVEL, François.

²⁰ T.A. Strasbourg, *Commissaire de la République de Lorraine c/Conseil régional de Lorraine*, *Le Quotidien Juridique*, n°22 du 22 fév. 1986, pp. 3-7, note CHOUVEL, F. (illégalité d'une prime régionale à l'export transitant par une Chambre de commerce) ; C.E. 27 juin 1986, *Commissaire de la République des Pyrénées-Atlantiques c/Département des Pyrénées-Atlantiques*, *Rec. p.* 180, *A.J.D.A.*, 1986, p. 654, obs. MOREAU, Jacques, *D.*, 1987, somm., p. 189, obs. LLORENS, François, *R.F.D.A.*, 1986, pp. 804-809, note DOUENCE., J.C.

²¹ SADLAN, Pierre, La région en devenir, *A.J.D.A.*, mai 1982, pp. 339-343 ; *Ier Forum économique des conseils régionaux de France*, 3 et 4 octobre 1985, CADEB et Conseil régional de Bourgogne, Dijon, 1986, 319 p., ann. ; MARCHAND, Marie-Jacqueline, La région et ses partenaires en matière d'intervention économique, *Annuaire des collectivités locales 1995*, Litec, Paris, 1995, pp. 67-82 ; LACHMANN, Jean, La région chef de file naturel de l'action économique, *Les Echos*, mardi 13 janvier 1998, p. 52 ; LACHMANN, Jean, La région au cœur de la décentralisation économique, *Pouvoirs locaux*, art. cit. ; FLEURET, Guy, La politique économique régionale, *L'institution régionale*, CURAPP, PUF, 1984, pp. 193-201 ; GERARD-VARET, L.-A., Les régions, acteurs du développement économique in DUPOIRIER, E., (dir.), *Régions : la croisée des chemins*, op. cit. pp. 157-172 ; L'action économique régionale, *Cahiers de l'administration territoriale*, N°6, janv. 1984, 109 p.

²² Art. L. 1111-3 du C.G.C.T. (art. 2 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 *précit.*) « La répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles ».

que la loi a accordé à la région. Mais, la Haute juridiction déclare illégales, les aides qui omettent le cadre contraignant de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982²³.

Le Conseil régional fixe librement les conditions de recevabilité des demandes d'aides directes conformément à la légalité de ce dispositif et selon les plafonds définis au niveau communautaire. Les formules juridiques d'aide à l'emploi varient d'une région à l'autre. Chaque conseil régional établit les règles de procédure, de composition des dossiers et les exigences réclamées en terme d'emplois créés. A la suite des élections régionales de 1998, les aides directes à la création d'entreprises et à l'emploi ont bénéficié d'un regain d'intérêt²⁴ alors qu'elles périlclitaient surtout depuis 1991²⁵.

Néanmoins, dans le cas où l'Etat les y habiliterait expressément (cadre d'une politique agricole ou industrielle nationale par exemple), les communes et les départements peuvent disposer de compétences élargies dérogeant les compétences législatives et réglementaires du droit commun des aides économiques. Par une convention signée entre l'Etat et une collectivité locale, des aides économiques peuvent être accordées aux entreprises en dehors des conditions légales. De façon tout à fait dérogatoire, des aides directes ou d'une autre nature, peuvent être attribuées dans ce cadre par des communes ou des départements sans la présence de la région²⁶.

²³ T.A. Pau, 15 mars 1983, *précit.* ; C.E. 6 juin 1986, *Département de la Côte-d'Or*, *Rec.* p. 156, *A.J.D.A.*, 1986, pp. 594-595, note MOREAU, J. ; *L.P.A.*, n°120-6 oct. 1986, p. 27, note POUJADE, Bernard ; *D.*, 1986, somm. p. 351, Obs. LLORENS ; C.E., 1^{er} oct. 1993, *Commune de Vitrolles*, *L.P.A.*, n°125-19 oct. 1994, pp. 23-25, note CHOUVEL, F. ; C.E., 15 fév. 1993, *Région Nord-Pas-de-Calais*, n°82320 et n°73137, *Dr. Adm.*, 1993, comm. n°154, *J.C.P. E.*, n°49-9 déc. 1993, *jurisp.* n°519, pp. 302-303, note CHOUVEL, F.

²⁴ Des exemples cf. MENANTEAU, Jean, Les régions s'engagent aussi pour l'emploi, *Le Monde*, mardi 16 mars 1999, p. 11 : le Conseil régional du Centre a adopté un dispositif permettant aux entreprises artisanales, aux commerçants et aux P.M.E. de toucher une prime de 20 000 F par emploi créé et ce pour une durée de trois ans. Dans la région Midi-Pyrénées, un fonds régional d'innovation pour l'emploi subventionnera à hauteur de 20 000 F chaque poste de travail créé, en particulier dans le cadre du passage aux 35 heures, par les entreprises de moins de 20 salariés. D'autres exemples sont recensés en Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Poitou-Charentes.

²⁵ Depuis 1991 et une instruction « Charasse » du 13 mai 1991 (*B.O.I.4-A-6-91* « Régime des primes régionales à la création d'entreprises et d'emploi », *Mon. T.P.B.*, 14 juin 1991), les primes régionales sont assimilées à des subventions de fonctionnement et non plus d'investissement. Pour les entreprises, elles tombent dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés (rattachées au résultat d'exploitation). Par sa fiscalité, l'Etat récupère une partie des aides directes locales ce qui explique leur recul. Sur ce point : ALBERT, Jean-Luc, DÜRR, Daniel, Le traitement fiscal des aides des collectivités locales aux entreprises, *Annuaire des collectivités locales*, 1992, pp. 61-70.

²⁶ Cf. art. L. 1511-5 du *C.G.C.T.* issu de l'art. 4 al. 8 de la loi n°82-6 du 7 janvier 1982 *précit.* Confirmation par le juge administratif : C.E. 18 novembre 1991, *Département des Alpes-Maritimes c/Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*, *Rec.* p. 396, *R.D.P.*, 1992, p. 531, concl. POCHARD, *A.J.D.A.*, 1992, p. 231, note DEVES, Claude ; *J.C.P. G.*, 1992, IV comm. ROUAULT, Marie-christine. Dans une autre affaire, le juge exige implicitement que ces conventions soient spécifiques et que les aides ne soient pas intégrées aux contrats de plan (en l'espèce des avances remboursables à taux nul pour des projets d'exportation), C.E., 15 février 1993, *Région Nord-Pas-de-Calais*, n°82320, *Dr. Adm.* 1993, comm. 154. Mais la pratique montre que beaucoup de régions octroient des aides directes dérogatoires grâce aux contrats de plan.

Le Conseil d'Etat n'a pas entendu la notion « d'aide directe » au sens strict de la loi du 7 janvier 1982. L'énumération impérative « Les aides directes revêtent la forme de... » selon l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, aurait pu limiter l'identification des aides directes au risque de gonfler les aides indirectes ou innommées, moins encadrées ou libres, ce qui pouvait avoir comme conséquence de réduire leur contrôle par le juge ou le préfet²⁷. Il peut ainsi exister d'autres cas d'aides qui, tout en répondant à la définition de l'aide directe, sont situés en dehors du dispositif de la loi du 7 janvier 1982 (certaines aides à l'exportation par exemple). Egalement, se multiplient les cas litigieux en droit mais tolérés en pratique, des aides à la création d'entreprises par le biais du soutien aux plates-formes d'initiatives locales²⁸.

Par ailleurs, et de façon plus atypique, les départements et les communes bénéficient d'une compétence spéciale pour venir en aide aux entreprises de spectacle cinématographique²⁹. Une délibération du Conseil général ou municipal peut décider de l'attribution de subventions aux entreprises ayant pour objet l'exploitation des salles de spectacle cinématographique sauf lorsqu'elles diffusent des films à caractère pornographique ou d'incitation à la violence. Les subventions spéciales à cette activité économique ne concernent que les sociétés ne réalisant pas plus de 2200 entrées en moyenne hebdomadaire³⁰. Le montant des subventions accordées par une ou plusieurs collectivités ne peut, par année, excéder 30% du coût total d'un projet ou 30% du chiffres d'affaires de l'entreprise. Dans un autre registre, les subventions aux clubs sportifs³¹ sont

²⁷ DAL FARRA, Thierry, Les aides des collectivités locales aux entreprises, *Le Courrier juridique des finances*, n°82, déc. 1997, pp. 1-4.

²⁸ La mission « France Initiative Réseau –F.I.R. » soutenue par la D.A.T.A.R. est constituée d'associations (loi de 1901 : les plates-formes d'initiatives locales - P.F.I.L., environ 180 en 2000, objectif de 300 pour 2003 pour soutenir 12.000 créateurs par an dès 2006). L'adhésion à F.I.R. exige le respect d'une charte qualité visant à garantir les services apportés aux créateurs (présence d'un commissaire aux comptes et d'un expert comptable). F.I.R. apporte une assistance juridique et technique. Les P.F.I.L. regroupent des collectivités locales, des entreprises, des organismes consulaires. Elles aident les créateurs ou les repreneurs d'entreprises par des prêts d'honneur (les fonds émanent des collectivités publiques - dans la limite de 60% des ressources de la plate-forme, chaque collectivité ne pouvant apporter plus de 30% de ces ressources - et de dons privés) des parrainages de créateurs par un professionnel (chef d'entreprise, banquier, en principe avec conseils, expertises, suivi technique). Le territoire couvert par l'aide est variable : bassin d'emploi ou département en entier. Généralement, les projets soutenus nécessitent entre 100.000 et 1MF, prêts de 30.000 à 150000 F. Là encore, pas de règles, tout dépend du contexte local. Pour rester dans le cadre légal, les collectivités locales peuvent abonder le fonds mais ne pas être ni au bureau de l'association et surtout ni au comité d'agrément des projets. Voir décret n°85-865 du 9 août 1985 pris pour application de l'art. 6 de l'art. 238 du C.G.I. relatif aux organismes accordant des aides financières (*J.O.* 15 août 1985, p. 9590) et la circulaire de la D.A.T.A.R., du 31 octobre 1996 portant information sur les P.F.I.L. (non pub. au *J.O.*), THOIN, Muriel, Comment monter une plate-forme d'initiative locale, *Gaz. Comm.* 21 fév. 2000, n°8-2000, pp. 34-36.

²⁹ Sur cette curiosité en matière d'aide économique locale : Loi n° 92-651 du 13 juillet 1992, relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, *J.O.* 16 juillet 1992, p. 9514, et les articles Art. R. 1511-40 à 1511-43 du C.G.C.T. (décret n°94-1218 du 29 déc. 1994, pris en application des articles 5 IV et 48 IV de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 modif. relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, *J.O.* du 31 déc. 1994, pp. 19060-19061).

³⁰ Cf. art. L. 2251-4 (commune) et L. 3232-4 du C.G.C.T. (département). Art. R. 1511-40 à 1511-43 du C.G.C.T.

³¹ Légalité des aides directes aux associations sportives : C.E. 31 mai 2000, *Ville de Dunkerque*, *A.J.D.A.*, nov. 2000, pp. 939-940, note CHOUVEL, François. Pour les clubs professionnels (de plus en plus créés en sociétés anonymes à objet sportif), le juge administratif pourrait ne pas avoir la même position que pour les associations d'amateurs.

admises en respectant certains plafonds qui varient en fonction du budget du club et de l'année d'exercice en cours³².

2 – Les aides indirectes au développement économique

Les aides indirectes n'ont pas été définies avec davantage de clarté par le législateur. La pratique, de surcroît, a fait émerger des montages juridiques contractuels d'une grande technicité³³. Ce sont des avantages accordés aux entreprises qui n'ont pas de répercussion directe sur le compte de résultat de l'entreprise. L'intervention première de la région n'est plus une condition juridique de l'intervention des autres collectivités. Une délibération de portée générale des assemblées locales précise les conditions générales d'octroi.

Concrètement, il s'agit de la revente ou de la location à des prix réduits de terrains ou de bâtiments, des garanties d'emprunt et des cautionnements apportés par les collectivités locales, des aides à la formation du personnel³⁴, des aides à la commercialisation des produits locaux³⁵, des assistances à la gestion³⁶, des aides aux infrastructures d'accueil d'activités économiques³⁷. Au sein de ces aides indirectes, il faut distinguer les aides représentant des enjeux financiers importants et que l'Etat réglemente en vertu de l'article L. 1511-3 du Code général des collectivités territoriales, des aides qui sont, en principe, libres sous réserve d'un encadrement de la jurisprudence³⁸. Parmi les aides indirectes les plus instructives pour notre étude, se trouvent les aides à l'immobilier d'entreprise (a) et les garanties d'emprunt (b), les ventes ou locations de terrains (c).

a - Les aides à l'immobilier d'entreprise

³² Art. 78 de la loi n°94-679 du 8 août 1994, *J.O.* du 10 août 1994, décret n°96-71 du 24 janvier 1996 pris pour l'application de l'article 19-3 de la loi n°84-616 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, *J.O.*, 31 janvier 1996, p. 1495.

³³ GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, *Contrats des collectivités locales*, Ed. Francis Lefebvre, 1995, n°8620 et ss.

³⁴ Au même titre que les établissements d'enseignement, les collectivités locales peuvent mettre en place des formations professionnelles pour répondre aux besoins locaux de leurs entreprises. La loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle leur donne cette compétence. La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 *précit.* confirme cette compétence en confiant toutefois une compétence de droit commun en la matière aux régions (avec l'apprentissage)

³⁵ Les collectivités locales peuvent aider le financement de dépliant publicitaires, le financement d'études de marché, d'opérations de promotion sur les foires, les salons etc.

³⁶ Par exemple, financement d'opérations de conseil aux entreprises en partenariat avec les chambres consulaires ou les organisations professionnelles.

³⁷ Ce peut être des aides au financement des restaurants d'entreprise, à l'organisation du transport des salariés.

³⁸ Au regard de la loi n°82-6 du 7 janvier 1982, art. 4 al. 4, 5 et 6, *précit.* les aides indirectes sont libres mais certaines sont rejetées par le juge, ex. GROUD, Hervé, Les garanties de passif des collectivités locales. *Légalité ?*, *Dr. Adm.*, fév. 2000, pp. 4-9.

Ces aides visent à améliorer ou créer l'offre de bâtiments en faveur des activités économiques³⁹. De façon générale, pour la revente ou la location de bâtiments pour l'activité d'une société privée, surtout s'ils sont équipés, le principe est que la transaction doit se faire aux conditions du marché et pas en dessous de la valeur du bien⁴⁰. La notion de prix de marché n'est pas définie par avance et fluctue selon les régions. Elle n'est pas aisément fixée en milieu rural où le faible volume des transactions ne donne qu'une valeur approximative des conditions du marché. Par cet encadrement, il s'agit d'éviter que les collectivités locales ne bradent le patrimoine public au profit de personnes privées⁴¹. Néanmoins, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent acquérir des immeubles afin d'en faciliter la réutilisation à des fins d'intérêt privé. Elles peuvent céder, rétrocéder ou louer ces bâtiments en accordant à l'entrepreneur intéressé, un rabais après rénovation d'un bâtiment ou des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens. L'article L. 1511-3 du Code général des collectivités territoriales autorise les rabais suivant des règles de plafonds et de zones prévues par décrets en Conseil d'Etat. Il existe aujourd'hui trois rabais possibles en immobilier d'entreprise.

Le décret n°82-809 du 22 septembre 1982 a ouvert deux cas de rabais pour des projets industriels⁴². L'article premier du décret n°82-809 énonce que sur l'ensemble du territoire, les collectivités locales peuvent acquérir des bâtiments industriels et les rétrocéder ou les louer après rénovation avec un rabais au maximum légal à la différence entre le prix de revient du bâtiment une fois rénové et son prix fixé selon des conditions normales du marché des locaux. C'est le rabais consenti sur le prix de revient après rénovation des bâtiments. Tous les types d'entreprises industrielles sont concernés. Le rabais est toutefois plus important dans les zones prioritaires de

³⁹ Cf. circulaire du 7 octobre 1992 relative aux interventions économiques des collectivités locales à partir d'une enquête sur les initiatives locales en faveur des entreprises, (non publ. au *J.O.*), *B.O. min. int.*, nor. Int. 9200280C, n°4/1992, p. 27 ; *Gaz. Comm.*, 14 décembre 1992, p. 69 ; Pour d'autres développements cf. DE CASTELNAU, Régis, Les aides indirectes aux entreprises privées, novembre 1995, *R.F.D.*, n° 2, pp. 153-167 ; DEVES, Claude, Les aides à l'immobilier d'entreprise, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°1/1998 - *JCP E.*, n°5 - 29 janv. 1998, pp. 24-35 ; CHOUEVEL, François, Les aides des collectivités locales à l'immobilier d'entreprise, *A.J.D.I.*, n°12/1998, pp. 1045-1048.

⁴⁰ Le Conseil d'Etat annule la cession de bâtiments pour le franc symbolique d'une commune à une entreprise privée chargée de construire une librairie alors que le service des Domaines a évalué le bien à 1.4 millions de francs C.E., 27 février 1995, *Commune de Châlons-sur-Marne c/ SCI St Germain*, Req. n°143050, *Rec. p.* 108, *Dr. Adm.*, 1995, n°249, *R.F.D.A.*, 1995, p. 421, chron. TERNEYRE, Philippe.

⁴¹ Le Conseil constitutionnel s'oppose à ce que des biens appartenant au patrimoine d'une personne publique soient cédés à des fins privées pour des prix inférieurs à leur valeur (cas des entreprises publiques transposable à d'autres éléments du patrimoine public) : décision n°86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre différentes mesures d'ordre économique et social*, *Rec. pp.* 61-75.

⁴² Cf. R. 1511-19 à R. 1511-23 du *C.G.C.T.* (décret n°82-809 du 22 sept. 1982 relatif aux aides à l'achat ou à la location de bâtiments accordés par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les régions, *J.O.* du 24 sept. 1982, p. 2854 modif. par le décret n°98-572 du 7 juillet 1998, *J.O.* du 9 juillet 1998 p. 10539, *Mon. T.P.B.*, textes off. du 17 juillet 1998, p. 281).

l'aménagement du territoire et couvertes par la prime d'aménagement du territoire⁴³. En ces zones défavorisées, et selon l'article 2 du décret n°82-809, le rabais sur le prix de vente ou de location des immeubles ne peut excéder 25% de la valeur vénale des bâtiments ou des loyers évaluée sur les bases du marché. Là encore, tous les types d'entreprises industrielles sont concernés. Plus récemment, le champ d'intervention des collectivités territoriales en matière d'immobilier d'entreprise s'est enrichi d'un troisième cas. Le décret n°98-572 du 7 juillet 1998 permet de consentir un rabais sur le prix de vente ou de location de bâtiments qui, bien que situés en zone éligible à la prime d'aménagement du territoire pour les projets tertiaires, ne sont pas éligibles à la prime⁴⁴. Il s'agit de faciliter les aides dans les zones en difficulté économique en aidant aussi les projets tertiaires. Le rabais est au maximum égal à 25% de la valeur de vente ou de location des bâtiments évaluée aux conditions du marché dans la limite d'une aide maximale de 900.000 francs par opération. Aussi, seules les P.M.E. sont éligibles à ce type d'aide⁴⁵.

Les communes réalisent parfois elles-mêmes les bâtiments pour les proposer ensuite à des conditions avantageuses aux entreprises. Concrètement, les formules de mise à disposition vont de la simple location au transfert de propriété au profit de l'entrepreneur. La vente et la location simple comptent parmi les outils juridiques les plus utilisés. Pour la location simple, l'entreprise bénéficie d'un loyer attractif et dispose des garanties classiques liées au bail commercial⁴⁶. La location peut être assortie d'une promesse de vente permettant à l'entrepreneur de devenir propriétaire du bien au terme du bail⁴⁷. La technique de la location-gérance est aussi possible bien que condamnée par le ministre de l'intérieur⁴⁸. Les collectivités locales qui louent leurs locaux peuvent se couvrir du risque de défaillance de l'entreprise locataire. Cela permet à la collectivité

⁴³ En vigueur, Décret n°95-149 du 6 février 1995 relatif à la P.A.T., annexe I, *J.O.* 12 février 1995, p. 2429, *Mon. T.P.B.*, textes off. 24 fév. 1995, p. 320).

⁴⁴ R. 1511-21 *C.G.C.T.* Décret n°98-572 du 7 juillet 1998 *précit.* Les zones dites « P.A.T. tertiaire » ont été énumérées à l'annexe II du décret n°95-149 du 6 février 1995 *précit.* Le décret n°98-572 du 7 juillet 1998 a été commenté par la circulaire d'adaptation du 12 avril 1999 (intérieur), nor. IntB9900080C, non publiée au *J.O.* (*Mon. T.P.B.*, n°4989 du 9 juillet 1999, textes off., pp. 368-370, *Gaz. Comm.*, 9 août 1999, pp. 71-72).

⁴⁵ Les rabais sont accordés uniquement aux P.M.E. de moins de 250 salariés, ayant soit un chiffre d'affaire annuel inférieur à 260 millions de francs, soit un total de bilan annuel inférieur à 180 millions de francs et n'étant pas détenues à plus de 25% par des entreprises ne répondant pas à ces conditions conformes au droit communautaire.

⁴⁶ La durée de location est au minimum de 9 ans. Le locataire dispose d'un droit de résiliation triennal sans indemnité et ce, indépendamment de la durée du bail. Sauf défaillance du locataire, le propriétaire doit renouveler le bail à moins de verser à l'entreprise des indemnités.

⁴⁷ L'entrepreneur signe une promesse d'achat et le bail est assorti d'une promesse de vente. Ces contrats sont des contrats de locations avec promesse unilatérale de vente et sont rattachés à la législation des baux commerciaux. Le non respect d'engagements réciproques peut donner lieu au versement de dommages et intérêts.

⁴⁸ Le contrat de location-gérance d'un fonds de commerce est prévu par la loi n°56-277 du 20 mars 1956. Le ministre de l'intérieur a condamné l'usage de cette convention au motif qu'une convention confiant l'exécution d'un service public à une personne privée ne peut être qu'une délégation de service public ou un marché public. Or, l'activité privée installée par la commune participe à la satisfaction de l'intérêt général sans pour autant être une activité de service public. La mission de service public est assurée seulement par la commune qui cherche un repreneur en cas de défaillance de l'initiative privée (Réponse ministérielle n°18532 : *J.O. Sénat Q*, 28 octobre 1999, p. 3565, *Dr. Adm.*, déc 1999, n°299, note critique de BARDON, Cyrille).

locale qui a engagé de nombreux frais de rénovation d'un bâtiment, de continuer à honorer ses engagements auprès des banques lorsqu'elle n'a plus de locataires⁴⁹.

La vente au comptant peut être également utilisée. Le paiement immédiat met la collectivité locale à l'abri de tout risque financier. Le paiement peut être échelonné dans le temps. Dans ce cas, le transfert de propriété est immédiat mais la dette demeure jusqu'aux derniers versements échelonnés. Quant à la vente avec réserve de propriété, elle permet au vendeur par l'inscription au contrat d'une clause de réserve de propriété, de conserver la propriété de l'immeuble jusqu'à la date de paiement complet du bien⁵⁰.

Des formules plus atypiques se sont développées comme la pratique des bâtiments relais (usine-relais ou ateliers-relais). Les bâtiments relais sont des immeubles restaurés ou construits par une collectivité locale et mis à la disposition temporaire d'une activité économique⁵¹. Pour une entreprise, l'avantage est de pouvoir se lancer sur un marché économique sans prendre d'engagements définitifs et sans devoir supporter la totalité des charges d'investissement. Les charges se limitent aux frais de loyer. Les bâtiments-relais font partie *a priori* du domaine public en raison de leur affectation au service public du développement économique comme la Cour d'appel de Paris l'a indiqué en 1989⁵². Les contrats de création des ateliers-relais sont administratifs car ils constituent une modalité d'exécution du service public sans pour autant confier à la personne privée l'exécution d'un service public⁵³. L'appartenance au domaine public est d'autant plus évidente que le bien n'est mis que temporairement à la disposition d'une entreprise et qu'il a vocation à rester dans le domaine public. Mais, la jurisprudence n'est pas unifiée sur la qualification juridique des ateliers-relais. Si le local a vocation à devenir la

⁴⁹ Le Crédit Local de France a créé dans cette optique, un fonds de garantie (ASSURECO) dont l'objet est de garantir les loyers aux collectivités locales (75% du montant du loyer annuel) en cas de défaillance du locataire-entreprise et d'assurer une expertise du risque préalablement à l'intervention du fonds. La rémunération de la garantie est égale à 1.5% du montant du prêt qui a financé l'investissement initial. La contribution au fonds est de 5% du capital emprunté pour l'investissement, restituable à l'échéance du contrat de garantie.

⁵⁰ Cette solution est la plus risquée pour une collectivité à cause des décalages dans le temps entre le transfert de propriété et le paiement de la dette. La collectivité doit s'entourer de fortes garanties en terme de sûretés (hypothèques). Ce risque est encore plus grand lorsque la collectivité locale n'est pas propriétaire du bien. Elle emprunte en son nom pour assurer le financement d'une usine et une fois devenue propriétaire des bâtiments, elle les vend à un entrepreneur en lui consentant des facilités de paiement.

⁵¹ Par une convention, la collectivité locale loue pour une courte durée un local dont elle est propriétaire (le bail ne peut excéder 2 ans. Il est souvent de 23 mois avec les « conventions d'occupation précaire »). Il s'agit d'une période test pour évaluer la viabilité d'une société. Au terme de la location, l'entreprise peut éventuellement acheter le local. A noter que dans le cadre de ces conventions d'occupation précaire, la collectivité locale dispose de la propriété du bâtiment, de la faculté de résilier le bail et la garantie des loyers ce qui lui permet d'être réglée avant les créanciers chirographaires. En cas d'absence de locataire ou en cas de roulement très important des entreprises, le risque pour la collectivité est d'assumer seule les charges du bâtiment-relais.

⁵² Sur le régime juridique des ateliers relais (appartenance au domaine public), C.A.A. Paris, 7 nov. 1989, *Sté Pardon création*, *Rec.*, t., p. 500, *A.J.D.A.*, 1991, p. 375, note DEVES, Claude.

⁵³ C.E. 30 déc. 1998, *Sté Laitière Bellevue*, req. n°150297, *Dr. Adm.*, fév. 1999, n°50.

propriété d'une société privée au terme du bail, par la signature d'une promesse de vente, le bien peut appartenir au domaine privé communal comme la Cour d'appel de Lyon l'a jugé en 1990⁵⁴. Une mission de service public peut s'exercer sur les dépendances du domaine privé⁵⁵. La distinction entre domaine public et domaine privé est d'importance car l'occupant du bien ne jouira pas des mêmes droits et obligations selon les cas. Les règles de la domanialité publique sont plus contraignantes du fait de l'usage limité des droits réels ou du caractère précaire de l'occupation.

La pépinière d'entreprises est une autre structure d'accueil d'entreprises en gestation⁵⁶ que l'on trouve en général à proximité des technopôles. Sa gestion peut être réalisée par une collectivité locale ou une société d'économie mixte⁵⁷. Elle accueille temporairement des jeunes créateurs d'entreprises et facilite la maturation de l'entreprise nouvelle. Plus encore que d'héberger des jeunes entreprises, il s'agit de les parrainer, les conseiller et leur fournir un appui tant technologique qu'administratif. La pépinière leur apporte des aides à des coûts avantageux et des services adaptés aux besoins spécifiques des entreprises nouvelles. La gamme des services offerts est large : locaux adaptables à loyer modéré (bureaux, ateliers), services administratifs en commun (secrétariat, service de téléphonie, de photocopie en commun, mise à disposition de salles de réunion), mise à disposition de services juridiques, comptables, informatiques, aides à la gestion, à la commercialisation, à la recherche de partenaires et même des formations. Toutes les pépinières n'offrent pas les mêmes types de services. En France, les pépinières sont apparues en masse dans les années 1985-1990⁵⁸ avec le soutien de la D.A.T.A.R. et de la Commission européenne, mais ont connu une baisse de notoriété du fait de leur caractère inévitablement déficitaire. En effet, le coût de ces investissements est élevé⁵⁹. Certaines pépinières coûteuses ont été transformées en simples sites de loyers réduits.

⁵⁴ C.A.A Lyon, 26 juin 1990, SOMIVAL, in Claude DEVES, Les aides à l'immobilier d'entreprise, *art. cit.* p. 38.

⁵⁵ Le juge l'a admis depuis longtemps : C.E. 25 mars 1966, *Ville de Royan*, *Rec.* p. 137.

⁵⁶ Accueil de « start-up » en maternité, nursery, incubateur, hôtel d'entreprise, pouponnières etc.

⁵⁷ En ce sens, Réponse ministérielle, 4 mai 1992, *Mon. T.P.B.*, 14 août 1992, p. 186.

⁵⁸ Leur origine date des années soixante-dix autour des universités américaines et la première en France a été créée en 1979 par le syndicat d'agglomération de la ville nouvelle d'Evry. Elles sont aujourd'hui plus de 200 en France. Cf. CORBEL, Marie, Les pépinières d'entreprises. Investissement collectif pour une réussite individuelle, in *Communes modernes*, n°372-novembre 1993, *Dossier : L'emploi et les collectivités locales*, pp. 19-20 ; Fiches techniques sur les pépinières in *Lettre de la D.A.T.A.R.*, mai 1985, n°87 et sept. 1985, n°90.

⁵⁹ Elles représentent des charges d'investissement important pour les collectivités locales (coût des terrains, des constructions, de la voirie) et de fonctionnement (personnel, annuités d'emprunt, frais d'entretien, frais administratifs, publicité). Les collectivités locales les financent à hauteur de 80%, les chambres consulaires à 15% et les capitaux privés à 5%. Les ressources d'exploitation sont les loyers, les prestations de conseil, la valorisation de participations prises dans les sociétés. L'équilibre financier d'une telle opération n'est atteint qu'entre 3 et 5 ans. Un cahier des charges des pépinières a été publié sous la forme d'un guide « les pépinières d'entreprises », en 1989 par la DATAR en collaboration avec le ministère de l'industrie et l'agence nationale pour la création d'entreprise.

L'assistanat des entreprises peut rendre celles-ci fragiles à leur sortie de la pépinière. En général, hors pépinière, un tiers des entreprises ne franchit pas le cap de la troisième année. En pépinière, le taux d'échec à deux ans ne dépasse pas 12%. La vocation des pépinières n'est pas de couvrir les déficits d'exploitation des entreprises en difficulté même si des fonds de garantie peuvent y pourvoir. L'autofinancement doit être une condition de viabilité des entreprises hébergées. Tout déséquilibre financier endémique peut difficilement excéder 3 à 5 ans. Au-delà, il devient structurel et l'entreprise non viable. A leur sortie, même si elles créent peu d'emplois, les pépinières stimulent le développement local puisqu'en moyenne 70% des entreprises restent dans leur ville d'incubation une fois lancées⁶⁰. A la sortie de la pépinière, elles peuvent bénéficier d'aides économiques au relogement immobilier.

On crée également aujourd'hui des incubateurs d'entreprises. L'Etat depuis la loi sur la recherche et l'innovation du 12 juillet 1999⁶¹ permet aux établissements d'enseignement supérieur ou de recherche de créer des incubateurs d'entreprises (« start up ») ou des fonds d'amorçage sous la forme d'une personne juridique autonome ou d'un service de l'établissement⁶². Les collectivités locales, notamment régionales se sont appropriées la démarche en partenariat avec les Universités situées sur leur territoire de sorte qu'il existe actuellement quasiment un incubateur public ou privé par région⁶³. Ils aident à formaliser les projets, à tester des solutions technologiques, à trouver des financements pour le lancement des créateurs.

Le crédit-bail immobilier constitue une modalité supplémentaire de location ou de vente de bâtiment. Cette opération peut se définir comme la construction par un bailleur-collectivité locale⁶⁴ d'un bâtiment afin de le louer à un entrepreneur sur une période à l'issue de laquelle celui-ci dispose d'une option d'achat du bâtiment. La collectivité locale reste propriétaire du bien immobilier jusqu'à l'acte de vente qui intervient au terme du contrat et en pratique souvent après une location de 15 ans en général. Le prix d'achat est souvent d'une valeur symbolique. Il a été admis par le législateur que les collectivités locales puissent utiliser, à titre exceptionnel et lorsque l'intérêt général l'exige, le crédit-bail pour assurer le développement, l'implantation ou le maintien d'une activité économique notamment de production. Des rabais sur la location

⁶⁰ Chiffres tirés de CORBEL, Marie, Les pépinières d'entreprises, *art. cit.*, p. 20.

⁶¹ Loi n°99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche (*J.O.* du 13 juillet 1999, p. 10396).

⁶² FRISON-ROCHE, Marie-Anne, Le rôle du droit dans l'incubation d'entreprises, *Le Monde*, 23 mai 2000, p. 22.

⁶³ Dans les 3 ans près de 1 000 créateurs pourraient y être accueillis. L'Etat, via le ministère de l'éducation, soutient les incubateurs. 200 millions de F. ont été dégagés pour favoriser leur émergence. Voir *Le Monde, supplém. Interactif*, mercredi 3 novembre 1999, pp. I-IV ; REVERCHON, Antoine, Publics ou privés, les incubateurs fleurissent dans chaque région, *Le Monde, Campus*, mardi 16 mai 2000, p. XIV.

⁶⁴ L'opération se fait souvent par le biais d'une SICOMI (société immobilière pour le commerce et l'industrie).

organisée par le crédit-bail ou sur la vente en cas d'option d'achat peuvent être consentis⁶⁵. Cette intervention est strictement encadrée par les Chambres régionales des comptes. Il faut rappeler que selon la loi bancaire n°84-46 du 24 janvier 1984, les opérations de banque à titre habituel, et le crédit-bail est considéré ainsi⁶⁶, sont réservées aux banques. Ainsi, les collectivités locales ne doivent pas pratiquer directement le crédit-bail. Elles peuvent alors accorder des subventions à des sociétés privées de crédit-bail dans le but de réduire le coût de construction d'un bâtiment d'activité, et indirectement, limiter le coût du crédit-bail. L'aide publique est rétrocédée par la société à l'industriel sous forme d'économies sur le loyer qu'il acquitte de son crédit-bail.

La cession-bail est un outil juridique plus rare que les autres. Il s'agit d'une procédure par laquelle une société en difficulté de trésorerie cède l'usine ou le local d'activité dont elle est propriétaire à une collectivité locale ou à un tiers. La collectivité ou ce tiers le remet immédiatement à la disposition de la société utilisatrice en place ou au profit d'un repreneur moyennant le prix d'un loyer⁶⁷.

Proche de la cession-bail, le bail à construction permet à l'entreprise qui vient d'acquérir un terrain sur le territoire d'une commune, de le rétrocéder à cette dernière en vue de l'édification d'un bâtiment destiné à lui servir. Une fois construit, le bâtiment est mis à disposition de l'entreprise propriétaire dans le cadre d'un contrat de location. Le loyer couvre le coût de la construction du ou des bâtiments construits par la commune en prenant en compte les intérêts payés par la commune si celle-ci dût s'endetter pour faire les constructions⁶⁸. En fin de bail (d'une durée longue de 18 à 20 ans), le coût de la construction est amorti et l'entreprise peut devenir propriétaire des locaux. Cette technique permet de stabiliser l'entreprise locataire d'un terrain communal sur une longue période.

⁶⁵ Décret n°82-809 du 22 sept. 1982 (*J.O.* du 24 sept. 1982, p. 2854).

⁶⁶ Cependant, le crédit-bail immobilier est parfois considéré comme un contrat de vente voire de louage de chose (position parfois retenue par le ministère de l'intérieur et par la Cour de Cassation dans une décision du 30 nov. 1993). Il n'est pas régi par le régime des baux commerciaux. Il se rapproche davantage des contrats de louage de choses que des contrats de prêts. C'est une opération où une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel qui permettent aux locataires d'en devenir propriétaires à l'expiration du bail soit par cession en exécution d'une promesse de vente, soit par acquisition des droits de propriété (réglementation de l'art. 1 de la loi n°66-455 du 2 juillet 1966 sur le crédit-bail modif. par l'ordonnance 67-837 du 28 sept. 1967). Le crédit-bail n'est pas considéré comme un concours financier puisqu'il y a un bail assorti d'une promesse de vente (option). L'annuité de crédit-bail doit s'analyser d'abord comme un loyer. Le preneur ne peut pas résilier de façon triennale le contrat comme dans la location simple. Il devra des indemnités au bailleur en ce cas. Généralement utilisé dans le secteur privé entre les entreprises, ce n'est que depuis la décentralisation que les collectivités locales s'y sont intéressées. Cf. Ministère de l'intérieur, *L'action économique des collectivités locales*, *op. cit.* p. 64.

⁶⁷ Cette technique est également appelée « lease-back ». L'avantage pour l'entreprise est d'améliorer sa structure financière lui permettant de financer d'autres investissements. Les fonds dégagés par l'entreprise doivent être affectés à une opération immobilière ou à l'achat d'équipements. Les fonds ne doivent pas lui permettre d'améliorer sa trésorerie en difficulté. Une possibilité de vente peut être insérée dans le contrat au terme de celui-ci.

⁶⁸ Une variante permet à une S.C.I. de devenir propriétaire des bâtiments construits et de les louer à une société exploitante à la place de la commune.

Dans un registre approchant, il existe la vente avec prix payable à terme. Une collectivité locale construit un bâtiment sur les instructions d'une entreprise et destiné à servir à cette dernière. L'entreprise achète le bâtiment dans le cadre d'un contrat de vente mais d'une durée suffisamment longue de manière à ce qu'elle puisse échelonner ses paiements. Au terme du contrat, le prix du bâtiment doit être soldé en totalité. En cas de défaut de paiement, la collectivité locale peut se couvrir par le retour du bien dans son patrimoine grâce à une action en résolution de vente.

Moins utilisée, la technique du bail emphytéotique a été renouvelée par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation⁶⁹. La loi permet d'utiliser cette technique sur les dépendances domaniales des collectivités locales pour favoriser les investissements. Ce cas concerne la gestion du domaine public des collectivités locales et non plus le régime ordinaire des aides économiques. Il convient toutefois de le mentionner comme potentiel futur de l'action économique. La technique du bail emphytéotique, définie à l'article L. 451-1 du Code rural, permet une utilisation du patrimoine public par un preneur sur une longue période (durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans). Le bailleur devient nécessairement le propriétaire des biens construits sur son terrain à l'expiration du bail et sans avoir à verser des indemnités. Depuis la loi du 5 janvier 1988, ce dispositif est transposé à l'occupation du domaine public pour des durées équivalentes et moyennant le paiement d'une redevance. Celle-ci est obligatoire et tout rabais sur la location d'un immeuble ne peut se faire qu'en respect des lois du 7 janvier 1982, du 2 mars 1982 et les décrets relatifs aux aides indirectes concernant les rabais sur les ventes et locations de bâtiments⁷⁰.

L'utilisation du bail emphytéotique ne peut s'envisager qu'en vue d'une mission de service public ou d'intérêt général relevant des compétences de la collectivité territoriale et pour son compte, selon l'article 13 de la loi du 5 janvier 1988⁷¹. Cette loi ne prévaut que pour le domaine public des collectivités locales et ses dépendances et à l'exclusion du domaine de la voirie routière et des établissements publics⁷². L'intérêt général poursuivi par un investissement

⁶⁹ Loi n°88-13 du 5 janvier 1988, d'amélioration de la décentralisation (*J.O.* du 6 janvier 1988, p. 208). Art. 13 de cette loi codifié aux articles L. 1311-1 à L. 1311-4 du *C.G.C.T.*

⁷⁰ En ce sens, C.E., 6 avril 1998, *Communauté urbaine de Lyon*, Req. n°151752, *Dr. Adm.*, juin 1998, n°210.

⁷¹ Art 13 codifié à l'art. L. 1311-2 du *C.G.C.T.* : « Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet, en faveur d'une personne privée, d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du Code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ».

⁷² Le texte de la loi du 5 janvier 1988 exclut du champ d'application du bail emphytéotique sur le domaine des collectivités territoriales, le champ de la voirie. Ainsi, un terrain communal loué pour réaliser un bowling alors qu'il servait en permanence à un parc de stationnement (dépendance de voirie routière) ne peut faire l'objet d'un bail

est vérifié au cas par cas par le Conseil d'Etat⁷³. Le juge vérifie autant la présence d'une mission de service public que les garanties d'un contrôle effectif du preneur par l'administration locale⁷⁴. Le preneur est nécessairement une personne privée et peut être une société d'économie mixte.

Plus restrictif que le droit commun des baux emphytéotiques, le bail emphytéotique sur le domaine public vise à protéger le bien public tout en apportant des garanties aux investisseurs occupant ce domaine⁷⁵. Le preneur privé n'est pas libre de l'exercice de droits réels⁷⁶. Par exemple, les contrats constituant une hypothèque sont subordonnés à l'accord de la collectivité locale. Les hypothèques ne sont possibles que pour la garantie des emprunts du preneur en vue d'investissements relatifs à la création ou la modification des ouvrages situés exclusivement sur le terrain loué. Enfin, seuls les créanciers hypothécaires pourront exercer des mesures conservatoires ou d'exécution sur les droits immobiliers résultants du bail. Aussi, la cession du bail est subordonnée à l'accord de la collectivité locale sachant que le successeur est subrogé de tous les droits et obligations qui découlent du bail pour le preneur initial. Il semble que, pour ce genre particulier de contrats administratifs, la résiliation sanction ou la résiliation dans l'intérêt général de même que la modification du bail soient possibles même en l'absence de clause expresse selon les principes fondamentaux des contrats administratifs et au détriment de la sécurité juridique du preneur⁷⁷. Les litiges relatifs à ses baux sont nécessairement de la compétence du juge administratif selon l'article 13-II de la loi du 5 janvier 1988⁷⁸. L'ensemble de

emphytéotique : C.E., 18 oct. 1995, *Commune de Brive-la-Gaillarde c/consorts Rivert et Delpy*, Rec. p. 356, R.F.D.A., 1995, p. 1254, chron. TERNEYRE, Philippe. Pour le domaine de l'Etat, voir la loi n°94-631 du 25 juillet 1994, complétant le Code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public (J.O., 26 juillet 1994, p. 10749 ; supra. p. 174).

⁷³ C.E., 25 février 1994, *SOFAP, Marignan Immobilier*, Rec. p. 94, concl. ARRIGHI de CASANOVA, J., D. adm. avril 1994, n°198, A.J.D.A., 1994, p. 548 note PERINET-MARQUET, Hugues, D., 1994, J., p. 536, note LOMBARD, J.C.P., 1994, IV, p. 1014, C.J.E.G., 1994, p. 569. En l'espèce, le Conseil d'Etat a admis que la ville de Lille loue pour 65 ans un terrain lui appartenant à une S.C.I. chargée de construire des locaux permettant d'agrandir l'hôtel de ville. Il est convenu que les deux tiers de la surface construite seront données en location par la S.C.I. à des utilisateurs privés, le reste étant occupé par les services administratifs de la ville. La S.C.I. verse un loyer pour l'occupation du terrain et la ville paie un loyer à la S.C.I. pour les locaux administratifs qu'elle occupe. Au terme du contrat, l'immeuble en entier reviendra à la ville de Lille.

⁷⁴ Le T.A. de Marseille a annulé une délibération municipale autorisant la conclusion d'un bail emphytéotique de 99 ans pour une association au motif que, bien que la preneuse s'engageait à restaurer les locaux de son activité, la commune ne l'aurait pas chargée par la convention d'une mission de service public (aucunes obligations de service public ne figuraient dans le bail) ou d'une opération d'intérêt général. De plus, aucun contrôle des activités de l'association n'était prévu. Délibération annulée. T.A., Marseille, 21 déc. 1990, *Grangeon, Dr. Adm.*, 1991, n°520.

⁷⁵ Cf. AUBY, Jean-Bernard, Le bail emphytéotique sur le domaine public, C.J.E.G., Hors série, 1991, pp. 70-80 ; POUJADE, Bernard, La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et l'interventionnisme économique des collectivités locales, JCP (G), 1988 n°42, I, 3354 ; ARZUL, Guy, Le bail emphytéotique sur le domaine public, art. cit.

⁷⁶ Les restrictions sont de taille et le législateur dans la loi du 5 janvier 1988 *précit.* rappelle dans l'article 13-I que « L'occupation ou l'utilisation par des personnes privées des dépendances immobilières de ce domaine ne confère pas à ces dernières de droit réel, sous réserve des dispositions des paragraphes II et III ci-après ».

⁷⁷ Sur ce point, GODFRIN, Philippe, *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 138.

⁷⁸ Cf. le régime est énoncé à l'art. L. 1311-3 du C.G.C.T.

ces restrictions rend, en pratique, l'utilisation difficile du bail emphytéotique sur le domaine public local.

b – Les garanties et cautionnements

Les garanties et les cautionnements des collectivités locales pour les emprunts contractés par les personnes de droit privé sont elles aussi encadrées par voie législative⁷⁹ et réglementaire⁸⁰ dans un régime juridique unifié aux régions, aux départements et aux communes⁸¹. Ces techniques sont inspirées du droit privé. Leur principe de fonctionnement est simple : une collectivité locale va se substituer à une entreprise défaillante pour verser à sa place les annuités des emprunts contractés auprès d'une banque. Cette intervention « est un contrat par lequel, en considération d'un autre contrat dit de base et pour garantir son exécution, une personne s'engage à acquitter une certaine somme au créancier en cas de défaillance du débiteur »⁸². Ces techniques sont simples à mettre en œuvre puisqu'elles ne nécessitent formellement qu'une délibération du conseil de la collectivité locale octroyant la garantie et sont d'une apparente commodité financière puisqu'aucune charge budgétaire ne s'impose au départ aux collectivités. Bien qu'étant des notions voisines et utilisées indistinctement par le juge administratif, garanties et cautions répondent à deux régimes juridiques différents.

La garantie est un engagement indépendant du contrat principal. Le garant « n'est tenu que dans les conditions de son engagement sans pouvoir se prévaloir des exceptions qu'aurait pu soulever le débiteur principal »⁸³. La garantie est un contrat distinct de celui liant l'emprunteur au

⁷⁹ A l'origine, art. 6-1 et 49 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 *précit.*, art. 4-1-I de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 (*J.O.*, 9 juillet 1972, p. 7176), pour la région et codifiés respectivement aux art. L. 2252-1 (commune) et L. 3231-4 (département), L. 4253-1 (région) du *C.G.C.T.* Ces articles ont été modifiés par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (*J.O.* 8 fév. 1992, p. 2064) et son décret d'application n°93-570 du 27 mars 1993 (*J.O.*, 28 mars 1993, p. 5195) pris pour application des art. 13, 15 et 16 de la loi du 6 fév. 1992, puis par la loi n°94-504 du 22 juin 1994, en dernière date par la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, (*J.O.* du 13 avril 1996, p. 5707), art. 20-I à 20-III.

⁸⁰ Art. D. 1511-30 à D. 1511-35 du *C.G.C.T.* A l'origine pour la commune, le département et la région, voir les décrets n°83-590, 83-591 et 83-592 du 5 juillet 1983 (*J.O.* du 7 juillet 1983, pp. 2085-2086 abrogés par le décret n°88-366 du 18 avril 1988 relatif aux modalités d'octroi par les régions, départements et communes, de leur garantie ou de leur caution pour les emprunts contractés par des personnes de droit privé (*J.O.*, 19 avril 1988, p. 5169) ; circul. du 14 octobre 1988, *Mon. T.P.B.*, 2 décembre 1988, *suppl. textes off.* p. 21 ; circul. du 8 janvier 1996 du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation (non publ. au *J.O.*), *Le Journal des Maires*, n°3-mars, 1996, *textes off. commentés*, p. 7.

⁸¹ Des études exhaustives : CHOUVEL, François, La responsabilité des collectivités locales du fait des garanties ou cautions accordées à des personnes morales de droit privé, in *Le financement du développement local*, CURAPP, P.U.F., 1995, 208 p., pp. 115-134 ; LIGNIERES, Paul, *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, Litec, Bibl. de droit de l'entreprise n°32, 1994, 533 p. ; SIMLER, Philippe, *Cautionnements et garanties autonomes*, Litec, 2^{ème} ed., 1991, 820 p. ; TRIQUENAU, Bruno, Le cadre juridique des garanties et cautionnements d'emprunts accordés par les collectivités territoriales, *L.P.A.*, 17 novembre 1995, n°138, pp. 13-19.

⁸² FALZON, Micheline, *Les interventions économiques des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., 1996, p. 29.

⁸³ CHOUVEL, François, La responsabilité des collectivités locales du fait des garanties ou cautions accordées à des personnes morales de droit privé, *art. cit.* p. 116.

prêteur et la collectivité locale est tenue aux seuls engagements du contrat la liant avec l'emprunteur. La garantie dispose d'un objet indépendant de celui du contrat de prêt et « peut jouer indépendamment du respect par l'emprunteur des obligations qui sont les siennes au titre du contrat souscrit par lui »⁸⁴. En principe, l'entreprise doit rembourser les avances à la collectivité locale garante si sa situation financière s'améliore.

La caution diffère du garant dans la mesure où elle place la collectivité locale dans la même situation que le débiteur principal de l'emprunt. Il y a cautionnement si un seul contrat lie l'emprunteur, le prêteur et la caution. La collectivité est engagée par toutes les obligations de l'emprunteur. La caution pourra opposer au créancier tous les moyens de défense qui appartiennent au débiteur principal (bénéfice de division) sauf en cas de caution solidaire. Le garant et la caution bancaire donnent plus de sûreté au créancier et facilitent l'accès au prêt bancaire. Cependant, cette aide est « d'autant plus dangereuse que la mise en jeu de la garantie, du fait de la défaillance du débiteur, est hypothétique. C'est un engagement « grave »⁸⁵ pour une collectivité locale. Le risque différé dans le temps est peu apprécié et d'autant plus important de ce fait »⁸⁶. Les rapports de la Cour des comptes depuis 1980⁸⁷ ont régulièrement alerté les décideurs locaux sur les dangers de cette aide indirecte⁸⁸.

Pour la garantie comme pour la caution, une triple règle de prudence s'impose aux collectivités locales. Ces règles de prudence ont été renforcées par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation qui est revenue sur certains dérapages de communes de façon à ce qu'elles ne supportent pas toutes seules le poids de la défaillance d'une entreprise⁸⁹. Le système est aujourd'hui très verrouillé à l'exception de certaines opérations de construction,

⁸⁴ NGUYEN, Nathalie, Garanties d'emprunt : comment prévenir les risques d'irrégularité ?, *Mon. T.P.B.*, 5 dec. 1997, pp. 50-52.

⁸⁵ RAPP, Lucien, Réflexions sur la collectivité locale, caution d'une personne privée, *Cahiers de droit de l'entreprise* n°4/1991 in *J.C.P. (E)*, n°27 du 4 juillet 1991, pp. 16-20.

⁸⁶ Analyse tirée de l'ouvrage, *L'action économique des collectivités locales*, op. cit. p. 16.

⁸⁷ Plus exactement les rapports de 1980, 1981, 1983, 1987, 1993, 1996.

⁸⁸ Fin 1998, l'encours des garanties des collectivités locales s'élevait à 235 milliards de francs dont 40 milliards juste pour les S.E.M. (principaux garants : communes plus des 2/3, départements 32%). Seuls 2.7 milliards concernent l'industrie, le commerce, l'artisanat. 90% des garanties accordées (220 mdf) bénéficient au secteur du logement qui bénéficie automatiquement de la caution des collectivités locales pour les emprunts auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations (art. 19 du *Code des Caisses d'épargne*) : AH-TIANE, M., Les aides en matière économique en 1998, *Notes Bleues de Bercy*, n°181, 16 au 30 avril 2000, p. 6.

⁸⁹ NEMERY, Jean-Claude, Les collectivités territoriales et la garantie d'emprunt, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°1/98, (*J.C.P. E*, n°5/1998), pp. 10-12 ; CASASSUS, Michel, LOBE, Annie, Les garanties d'emprunt apportées par les communes, *Journal des maires*, déc. 1998, pp. 49-50 ; WOLFF, Hélène, Les garanties d'emprunt, *La Revue Banque*, n°500, décembre 1989, pp. 1162-1171.

d'acquisition ou d'amélioration de logements pour lesquels les ratios de prudence ne s'appliquent pas⁹⁰.

Par principe, les collectivités locales, seules ou conjointement, ne peuvent garantir la totalité d'un emprunt mais, au maximum, jusqu'à 50% de celui-ci (ratio de partage du risque). Cependant, bien des exceptions existent. Pour des opérations d'aménagement au sens des articles L. 300-1 à L. 300-4 du Code de l'urbanisme (aménagement de zones d'activité économique ayant pour seul objet l'accueil des entreprises par exemple), la garantie maximale peut atteindre jusqu'à 80 % du montant de l'emprunt. Par contre, dans certains cas, la garantie est interdite. L'article 15 de la loi du 13 juillet 1992 interdit aux collectivités locales et à leurs groupements d'accorder des garanties d'emprunt et des cautionnements aux associations sportives et aux sociétés anonymes sportives que sont les S.E.M. sportives ou les sociétés à objet sportif (S.A.O.S.)⁹¹.

De plus, le montant total des annuités d'emprunt déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, d'emprunts contractés de toute personne de droit privé ou de droit public, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti et du montant des annuités de la dette de la collectivité locale, ne doit pas dépasser 50% des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget de la collectivité locale. C'est la capacité maximale à garantir (ratio budgétaire). Le droit applicable aujourd'hui résulte de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier⁹², laquelle a durci les conditions d'octroi de la garantie en incluant dans la base de calcul du ratio les emprunts des personnes morales de droit public jusque-là ignorés par la loi du 2 mars 1982, mais intégrés par le décret du 18 avril 1988⁹³. Ce mode particulier de calcul du ratio budgétaire n'est opposable aux collectivités locales que pour les garanties accordées aux personnes privées⁹⁴. Les garanties

⁹⁰ Art. L. 2252-2 du *C.G.C.T.* Les ratios ne s'appliquent pas pour les opérations menées en application du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, idem pour les opérations de construction, acquisition, amélioration de logements réalisés par des organismes H.L.M. ou des S.E.M. et les opérations bénéficiant de subventions de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat. Art. 16-I de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (*J.O.*, 2 juin 1990, p. 6551), art. 40-a-I de la loi n°91-662 d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (*J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9521) et art. 10 de la loi du 5 janv. 1988 *précit.* modifiant l'art. 6 de la loi du 2 mars 1982 *précit.* Pour les opérations liées au logement social ou les garanties accordées aux organismes d'intérêt général définis à l'article 238 bis du *Code général des impôts*, les communes peuvent accorder leur garantie pour la totalité du concours financier.

⁹¹ Art. 19-2 de la loi n°92-652 du 13 juillet 1992 modif. la loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités, *J.O.*, 16 juillet 1992, p. 9515.

⁹² Dans ses articles 20-I, 20-II et 20-III, *J.O.* du 13 avril 1996, p. 5707 et son commentaire par la circulaire du 1^{er} juillet 1996, ministère de l'intérieur, n°nor/fpp/a/96/10072/c relative aux garanties d'emprunt, *Répertoire mensuel du ministère de l'intérieur*, sept.-oct. 1996, n°9-10, p. 308.

⁹³ Décret n°88-366 du 18 avril 1988 relatif aux modalités d'octroi par les régions, départements et communes, de leur garantie ou de leur caution pour les emprunts contractés par des personnes de droit privé, *précit.*

⁹⁴ Le calcul du ratio budgétaire doit s'entendre de façon large, c'est à dire en comprenant les garanties d'emprunt accordées aux opérations de constructions de logements sociaux. Voir les art. L. 2252-1 du *C.G.C.T.* (communes), l'art. L. 3231-4 du *C.G.C.T.* (département), L. 4253-1 du *C.G.C.T.* (région). Pour un commentaire de la loi voir,

accordées aux personnes publiques ainsi qu'aux opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux restent libres sans limite.

De surcroît, et c'est la troisième règle de prudence, un même débiteur ne peut au titre d'un ou plusieurs emprunts, obtenir une couverture excédant en terme d'annuités 10% de la capacité à garantir de la collectivité locale (ratio de division du risque). La pratique des garanties semble aujourd'hui bien assurée en protégeant dans des conditions satisfaisantes, aussi bien le bailleur de fonds que, au bout de la chaîne, le contribuable. Néanmoins, le Conseil d'Etat a été amené à censurer les décisions de collectivités locales qui tentent de contourner ces règles de prudence et d'éviter le respect des ratios⁹⁵.

La délibération de l'assemblée locale, si elle ne forme pas *stricto sensu* le contrat que signera l'exécutif local, emporte néanmoins engagement contractuel de cautionnement ou de garantie⁹⁶. Elle est la base de la chaîne juridique. Reste ensuite à trouver les deux consentements formant la loi des parties et l'accord d'une banque. Le contrat de prêt entre l'emprunteur et l'établissement de crédit est en principe un contrat de droit privé et tout litige, de la compétence du juge judiciaire. Le contrat par lequel une collectivité locale s'engage à garantir un prêt est lui aussi, *a priori*, de droit privé puisque la jurisprudence considère que le contrat de garantie revêt le caractère du contrat principal (l'emprunt) dont il est l'accessoire⁹⁷. Ainsi, représente un contrat de droit privé, une garantie accordée par une commune à l'emprunt fait par une S.E.M. locale pour la réalisation d'une zone d'aménagement⁹⁸. Dans certains cas toutefois⁹⁹, le juge du contrat par exception est le juge administratif s'il est démontré d'une part, que le contrat de garantie a pour

DOUENCE, Jean-Claude, Garantie d'emprunts et loi du 12 avril 1996, *R.F.D.A.*, n°6, nov.-déc. 1996, pp. 1141-1142 et une illustration : C.E. 20 oct. 1995, *Commune de Montbrison*, *Rec.* p. 687.

⁹⁵ La délibération d'un conseil municipal prévoyant un système de garantie d'ouverture de crédit à une S.E.M. auprès d'une banque, sans passer par le calcul de ratio imposé par la loi, est illégale : C.E., 16 janv. 1995, *Ville de Saint Denis*, *Rec.* p. 34, *Dr. Adm.*, 1995, n°190, *A.J.D.A.*, 20 sept. 1995, pp. 657-658 note CHOUVEL, François, *R.F.D.A.*, 1995, p. 420, chron. des arrêts du C.E. par TERNEYRE, Philippe. Garantie d'emprunt accordée à une S.E.M. et excédant les 10% du montant total des annuités susceptibles d'être garanties au profit d'un même débiteur : T.A., Amiens, 23 avril 1990, *Préfet du Département de la Somme c/ commune de Gamache*, n°891099-891100 et Rapport de la Cour des comptes 1993, Cas de la Sté SOPICEM, p. 345-358.

⁹⁶ T.A. Marseille, 16 mai 1995, *G.O.B.T.P.*, observations de DERUY, Laurent, La portée des délibérations des conseils municipaux en matière de garantie d'emprunt, *R.F.D.A.*, mars-avr. 1996, pp. 364-371 ; Cass., Civ., 1^{ère}, 25 mars 1997, *Ville de Nîmes c/Sté Bionimes et autres*, *Bull. Civ.* 1997, I, n°106.

⁹⁷ C.E. 29 décembre 1995, *S.A. Natio Energie*, *Rec.*, t., p. 672, 687, 719 ; C.E. 14 mai 1943, *Commune de Joinville-le-Pont*, *Rec.* p. 123.

⁹⁸ T.A., Paris, 11 octobre 1983, *B.C.T.*, *Midland Bank, Marchés publics*, n°201, 1984, p. 39, note BAZEX, Michel, RAYNAUD-CONTAMINE, Monique.

⁹⁹ Pour distinguer ces cas : Cass. 1^{ère} civ., 25 mars 1997, *Cne des Orres c/ SA Sté de développement régional Centre-Est et a.*, *Bull. Civ.*, I, n°109 ; *Dr. Adm.*, août/sept. 1997, p. 24 ; *JCP, Ed. E*, n° 42, 1997, jurispr. 1003, note CHOUVEL, François.

objet l'exécution d'une mission de service public¹⁰⁰ ou d'autre part, qu'il comporte des clauses exorbitantes du droit commun ou qu'il est l'accessoire d'un contrat de prêt de caractère administratif¹⁰¹.

En principe devant le juge judiciaire, la collectivité locale ne peut pas s'exonérer de son appel en garantie si elle a mal évalué les risques d'une opération et que le bénéficiaire de son aide est défaillant. Le cas de « l'affaire de Carcassonne » en témoigne. La commune avait accordé sa garantie à des emprunts consentis à une association pour la réalisation d'un centre des congrès. A la suite du détournement de fonds par le directeur de l'association, la commune a été appelée en garantie par les prêteurs. Elle ne put invoquer le nullité du contrat de garantie notamment sur la base de la mauvaise utilisation des fonds autrement que par celle prévue au contrat¹⁰². L'invocation par la commune de moyens tels le vice de son consentement, l'inexistence de l'association, tromperie sur la solvabilité du débiteur, non respect des ratios de prudence dans le contrat de garantie, aboutit rarement devant le juge judiciaire. La collectivité locale voit souvent en fin de longues procédures, le montant de sa dette majoré des intérêts légaux¹⁰³. De plus, le montant à payer doit être calculé de façon certaine. Les contrats de garantie sont signés par l'exécutif des collectivités locales après délibération et autorisation expresse de l'assemblée délibérante. Pour améliorer l'information des habitants et le contrôle de légalité, un état des garanties accordées doit être annexé sous la forme d'un tableau au budget de la collectivité¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Un cas unique, l'installation d'agriculteurs Réunionnais à Madagascar. Le Conseil d'Etat a estimé que des contrats de prêts ayant pour objet l'exécution même du service imprimaient à la convention par laquelle un conseil général apportait sa garantie pour le remboursement des emprunts, le caractère de contrat de droit public : C.E. 13 juin 1986, *Département de la Réunion*, *Rec.* p. 162, *A.J.D.A.*, 1986, pp. 652-653, note MOREAU, Jacques, *Rev. adm.*, 1986, pp. 359-360, note TERNEYRE, Philippe.

¹⁰¹ Ce qui n'était pas le cas en ces espèces : garantie d'un emprunt consenti à une association de foyer de jeunes travailleurs (T.C. 16 mai 1983, *Société Crédit immobilier de la Lozère c/Commune de Montrodar*, *Rec.* p. 650, *Gaz. Pal.* 1985, 1, p. 218 note LIET-VEAUX, G. ; *Marchés publics*, 1984, n°201, p. 39 note BAZEX, M., et RAYNAUD-CONTAMINE, M.), ni pour un emprunt souscrit par une société chargée de la construction et l'exploitation d'un centre sportif (T.C., 12 janvier 1987, *Ville d'Eaubonne c/G.O.B.T.P.*, *Rec. t.*, p. 640, *D.*, 1987, p. 205, concl. MASSOT, J., *Rev. Dr. Banc. et bours.*, 1987, p. 95, note RAYNAUD-CONTAMINE, M.) ni dans cette espèce T.C. 9 décembre 1996, *Préfet du Gard, A.J.D.A.*, n°5/1997, pp. 477-479, note CHOUVEL, F. ; ni pour l'emprunt d'une association concessionnaire de l'exploitation d'un casino municipal auprès d'une société privée (T.A., Caen, 14 octobre 1987, *Société Pétrofigaz, Recueil de jugements des T.A.*, Litec, 1988, p. 189), ou l'emprunt d'une association en vue de la construction d'un club house de terrains de tennis (C.E. 6 décembre 1989, *S.A. crédit à l'industrie française, CALIF c/Commune de Torcy*, n°75991, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 485-486, note MOREAU, Jacques, *L.P.A.*, n°80, 4 juillet 1990, p. 23, note LLORENS, François ; C.E., 6 décembre 1989, *Caisse fédérale de crédit mutuel d'Ile-de-France c/Commune de Torcy*, n°74140, *Rec.*, t., p. 520.

¹⁰² Cass. Civ., 1^{er} déc. 1993, n°91209909, *Commune de Carcassonne, Juris-associations*, n°94, 1^{er} mars 1994, p. 5.

¹⁰³ Appel en caution d'une commune après la mise en règlement judiciaire d'une société qui devait réaliser un ensemble immobilier à usage d'hôtels et de bureaux, condamnation après le refus d'agir de la commune à payer 35 millions de francs assortis d'intérêts (T.G.I., Bobigny, 24 novembre 1992, n°8197-91, *Compagnie parisienne de réescompte c/Commune de Rosny-sous-Bois* ; pour un cas similaire, C.A.A., Paris, 15^e ch., 23 juin 1993, n°91-010455, *Commune de Torcy c/Caisse fédérale de crédit mutuel d'Ile-de-France* : Exemples tirés de CHOUVEL, François, *La responsabilité des collectivités locales ...*, art. cit., pp. 122-123.

¹⁰⁴ Art. 13, 15, 16 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (*précit.*) et son décret d'application n°93-570 du 27 mars 1993 *précit.* imposent la publication des éléments relatifs

Les contrats de garantie de droit privé ne sont pas soumis eux-mêmes à l'obligation de transmission au contrôle de légalité¹⁰⁵. Enfin, les commissions prises par les établissements de crédit pour l'octroi d'emprunts et dues par les bénéficiaires des garanties peuvent être prises en charge totalement ou partiellement par les collectivités locales, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat¹⁰⁶.

Le juge administratif reste de toute manière le juge de la légalité de l'octroi de la garantie ou de la caution. La loi n'autorise que les garanties et cautionnements « d'emprunts ». Les contrats de garantie portant sur les loyers (loyers commerciaux en cas d'insolvabilité des commerçants par exemple) ou les contrats visant à apporter la garantie à des annuités de crédit-bail immobilier, sont interdits. Il en va de même pour les dettes commerciales, les dettes fiscales, les pertes financières d'une S.E.M. locale et les produits financiers à court terme tels que les lignes de crédit ou les avances de trésorerie¹⁰⁷. De même, l'absence de la carence de l'initiative privée ne peut justifier une garantie d'emprunt à une S.E.M. pour réaliser un hôtel¹⁰⁸.

Le juge administratif est aussi le juge de la responsabilité pour faute de l'administration locale lorsqu'une décision créatrice de droit n'a pas été respectée. Une collectivité locale qui revient sur son engagement et refuse d'accorder sa garantie pour une opération prévue initialement, peut être condamnée à réparer le préjudice qu'elle a pu faire subir au bénéficiaire de la garantie.

Pour être exigible, une dette doit avoir une origine juridique certaine. Il faut que les conditions d'appel en garantie soient réunies selon les termes de l'accord entre les parties. Cet accord ne doit pas outrepasser la délibération initiale de l'assemblée locale. Par exemple, un

aux garanties d'emprunt d'une collectivité locale (pour les communes de plus de 3500 habitants, départements, régions, établissements publics locaux), la publication du tableau des encours des emprunts garantis et l'échéancier de leur amortissement dans l'annexe consolidée au compte administratif et au budget primitif de tous les exercices concernés par la garantie.

¹⁰⁵ Selon l'art. L. 2131-4 du *C.G.C.T.*

¹⁰⁶ Loi n°96-314 du 12 avril 1996 *précit.*, art. 21 (art. L. 1511-3 alinéa 3 du *C.G.C.T.*). Le décret n°99-102 du 16 février 1999 (*J.O.* du 18 février 1999, p. 2558 devenu les art. R. 1511-24 à R. 1511-29 du *C.G.C.T.*) pris en application de l'alinéa 3 de l'art. L. 1511-3 du *C.G.C.T.* précise que la prise en charge des commissions doit faire l'objet d'une convention entre prêteurs, les établissements de crédit intervenant en garantie et les collectivités locales ou leurs groupements afin de déterminer les taux de prise en charge des commissions, les opérations et les catégories d'emprunteurs concernés, les modalités de renouvellement. Un arrêté du 16 février 1999 (*J.O.* du 18 février 1999, p. 2560) limite le taux de prise en charge à 50% au maximum du montant total des commissions.

¹⁰⁷ Une ligne de crédit permet à une entreprise de faire face, dans un délai très court, à tout risque de rupture de paiement (besoin ponctuel non destiné à financer un investissement mais les fournisseurs, honorer les traites). C'est un droit de tirage permanent accordé contractuellement par une banque. Il n'y a pas de tableau d'amortissement ce qui ne l'identifie pas à un emprunt. cf. *L'action économique des collectivités locales*, *op. cit.* p. 26.

¹⁰⁸ T.A., Grenoble, 27 janvier 1988, *Ruphy et autres c/Commune de la Clusaz*, *J.C.P.* 1989, 21265, note DEVES, Claude.

adjoint peut signer une convention par délégation expresse du maire, dès lors que la délibération l'a prévu. Sans le respect de ces conditions, il ne peut signer à la place du maire et le contrat est nul¹⁰⁹. La solidarité ne se présument pas, si la délibération municipale ne le dit pas expressément, la garantie est présumée simple et pas solidaire et inconditionnelle. Si une convention prévoit une garantie solidaire alors que la délibération ne le prévoit pas, la convention n'engage pas la collectivité. Les dispositions de la délibération initiale sont opposables à l'organisme financier dès lors que la délibération est visée au contrat emportant octroi de la garantie.

La collectivité n'est appelée en garantie que si l'entreprise se trouve dans l'incapacité de régler sa dette. Elle peut toutefois l'être si elle a renoncé par clause écrite « au bénéfice de la discussion ». Ce genre de clause, lorsqu'elle est inscrite au contrat de garantie d'emprunt, permet à la banque de se retourner contre la collectivité locale sans avoir à prouver que l'entreprise ne peut plus faire face à ses dettes. La collectivité doit éviter ces clauses sauf lorsqu'elles sont obligatoires comme dans le logement social¹¹⁰. En cas de mise en jeu de la garantie après défaillance du débiteur, le mode de paiement de l'emprunt par la collectivité locale est libre, c'est à dire que la collectivité peut payer par annuités ou en entier.

Lorsque la garantie n'est pas accordée directement par la collectivité locale, elle peut l'être de façon indirecte au moyen d'un fonds de garantie géré par une société spécialisée. A partir d'une convention, tout collectivité locale peut abonder un fonds de garantie auprès d'établissements de crédit habilités pour cela. La convention précise l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds. Cette possibilité d'action avait déjà été rendue possible par le décret n°77-849 du 27 juillet 1977 aux seules régions afin de constituer des fonds de garantie auprès de certains organismes financiers¹¹¹.

Les articles 10 à 12 de la loi du 5 janvier 1988 permirent à toutes les collectivités locales de participer au capital d'un établissement de crédit revêtant la forme d'une société anonyme et ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés aux personnes morales de droit privé dès lors qu'au moins un établissement bancaire privé participe au capital de cette société¹¹². Mais, le nombre de ces sociétés de garanties n'est pas très important¹¹³. Quand ces

¹⁰⁹ C.E. 14 juin 1994, *Ministre de l'intérieur c/Ville de Longueau*, Rec. p. 318, raisonnement *a contrario* du juge.

¹¹⁰ Source : LANDOT, Eric, Les garanties d'emprunt des communes aux entreprises, *Journal des Maires*, Mai 1999, p. 57-58 et art. 2021 du *Code civil* et R. 431-58 du *Code de la construction et de l'habitation*.

¹¹¹ Les organismes habilités étaient les sociétés de développement régional, les sociétés de caution mutuelle, la Caisse nationale des marchés de l'Etat. Cf. supra p. 266.

¹¹² Ces sociétés de garantie sont gérées classiquement comme des sociétés anonymes au sens de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales (*J.O.*, 26 juillet 1966, p. 6402). Les collectivités locales participent dès lors qu'au moins un établissement de crédit ordinaire régi par la loi n°84-46 du 24 janvier 1984 *précit.* relative à l'activité

sociétés existent, la proportion maximale du capital détenu par une ou des collectivités locales est de 50%¹¹⁴. Ces sociétés garantissent au maximum une quotité de 50% du concours financier de l'entreprise privée. Cette quotité peut être au maximum de 65% des concours financiers accordés par les organismes dont l'objet concerne uniquement la création d'entreprise afin de favoriser au mieux les chances de succès et de viabilité d'une jeune activité économique. La garantie peut être totale pour les logements sociaux. Mais, la constitution de fonds de garantie ne diminue pas le risque lié aux garanties d'emprunt. Aussi, des formules de réassurance organisées par l'Etat permettent de mutualiser les risques¹¹⁵.

Par ailleurs, les collectivités locales sont autorisées à prendre des participations dans le capital de sociétés de financement régional et de sociétés de développement régional. Pour les régions, compétentes depuis la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 en la matière¹¹⁶, seule une délibération du conseil régional suffit alors que pour les communes et départements seulement compétents depuis la loi n°82-213 du 2 mars 1982, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire¹¹⁷ puisqu'il s'agit de sociétés à but lucratif¹¹⁸. D'abord limitées à la participation en capital, ces

et au contrôle des établissements de crédit, participe au capital de la société de garantie. C'est un gage d'expertise financière. Pour cette dérogation voir les art. L. 2253-7, L. 3231-7 et L. 4253-3 du *C.G.C.T.*

¹¹³ Pour des exemples (et des adresses) de ces sociétés cf. *L'action économique des collectivités locales*, pp. 29-40 et p. 144, FALZON, Micheline, *Les interventions économiques des collectivités locales*, op. cit. p. 44 : Bourgogne Garantie, Corse Garantie, Société Limousine de garantie, Somupaca (P.A.C.A.), SA Lot Entreprise, S.A. Finance-Ariège, Garantie Expansion, Marseille Métropole Garantie.

¹¹⁴ Voir les art. R. 1511-36 à R. 1511-39 du *C.G.C.T.* (décret n°88-491 du 2 mai 1988, *J.O.* 4 mai 1988, p. 6076). L'octroi des garanties par les sociétés de garantie fait l'objet d'une rémunération calculée en fonction du risque assuré.

¹¹⁵ Mécanisme de contre-garantie : la S.E.M. SOFARIS (société française pour l'assurance du risque) créée en 1982 peut réassurer les garanties y compris régionales. Certaines collectivités prennent en charge les commissions du fonds de garantie SOFARIS.

¹¹⁶ Sociétés de développement régional (S.D.R., créées en 1955, cf. supra p. 132), voir PUYMARTIN, Jacques, Le rôle des sociétés de développement régional, in *La région à l'heure de la décentralisation*, op. cit., pp. 149-153. En 1994, 15 régions participaient au capital de S.D.R. ; art. L. 4211-1-8° du *C.G.C.T.*) ; Sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (18 régions participaient au capital des SICOMI en 1994), Sociétés régionales de capital risque, Instituts régionaux de participation. La participation régionale est libre.

¹¹⁷ Ex. décret du 28 novembre 1990 autorisant les départements de la Haute-Corse et de la Corse du Sud à participer au capital de la société immobilière pour le commerce et l'industrie (CORSABAIL). Les villes de Bastia et Ajaccio y participent en vertu du décret du 8 mars 1988 ; décret du 26 avril 1989 autorisant le département du Loiret à participer au capital de la société anonyme LOIRET-DEVELOPPEMENT ; décret du 5 juin 1989 autorisant le département de la Loire à participer au capital de la Société de financement pour le massif central (SOFIMAC) ; décret du 14 janvier 1987 autorisant les départements de l'Aude, du Gard, de l'Hérault, de la Lozère et des Pyrénées-Orientales, le district urbain de l'agglomération de Montpellier, la commune de Céret à participer au capital de la société régionale et interdépartementale de développement économique (SORIDEC) ; décret du 19 novembre 1985, autorisant les départements de la Meurthe-et-Moselle, Moselle, Vosges à participer à L'INSTITUT LORRAIN DE PARTICIPATION ; décret du 19 novembre 1985 autorisant le département des Alpes-de-Haute-Provence et des collectivités locales de ce département à participer au capital de la société de développement des Alpes-de-Haute-Provence et des Alpes du Sud, (SAMENAR) ; décret du 5 mai 1997 autorisant les départements du Cher, d'Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher et Loiret à participer au capital de la société CENTRE CAPITAL DEVELOPPEMENT, décret du 16 mai 1997 autorisant les départements du Doubs, Haute-Saône, Jura, Territoire de Belfort à participer au capital de la société CAPITAL INVESTISSEMENT FRANCHE COMTE.

¹¹⁸ L'adhésion aux sociétés à but lucratif reste illégale : ex. C.E. 24 nov. 1989, *Commune d'Iffendic*, *Rec.*, t., p. 510.

sociétés ont développé trois types d'activité depuis la décentralisation : l'octroi de crédits à long terme, le crédit-bail et l'apport en fonds propres ou le capital-risque. Ce dernier point est important pour les P.M.E. rencontrant des difficultés pour trouver des fonds propres. En pleine progression en France¹¹⁹, le capital-risque est une prise de participation temporaire et minoritaire au capital d'entreprises nouvelles ou en phase de création. L'offre de capital-risque est multiple : capital d'amorçage (intervention avant réelle création ou démarrage des entreprises et au stade de mise au point de leur produit), capital-développement (pour les entreprises arrivées à maturité dégageant du profit et voulant entamer une nouvelle phase de développement) et capital-crédation (intervention au démarrage et pendant les trois premières années). Bien souvent, un appui technique est proposé aux entreprises¹²⁰. Ces sociétés sont rémunérées en fonction des capitaux investis. Depuis 1996, près de 1.1 milliards de francs ont été investis dans ces structures¹²¹. La participation des collectivités locales dans le financement des entreprises n'est plus un tabou¹²².

c – Les ventes ou les locations de terrains nus ou aménagés

Le régime juridique des terrains est souple par rapport à celui des bâtiments. Les textes, tout comme la jurisprudence du Conseil d'Etat, accordent ici une grande liberté d'action aux collectivités locales ce dont elles ne se privent pas. Lorsqu'il s'agit de leur domaine privé, il est admis que les terrains puissent être cédés à des prix symboliques. C'est une aide indirecte (de même que les apports gratuits de terrains sans cession) qui est libre à condition d'avoir pour objet la création ou l'extension d'activités économiques conformément à l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982¹²³. Mais, sans contrepartie et sans intérêt général, l'aide s'apparente à une libéralité répondant à un intérêt privé ce qui est réprouvé tant par le Conseil d'Etat que par le Conseil constitutionnel¹²⁴. Le juge peut éventuellement annuler la transaction pour détournement de pouvoir. Par exemple, le Conseil d'Etat s'est montré permissif lorsqu'une initiative communale a

¹¹⁹ Voir : Le développement du capital-risque en France, *Notes Bleues de Bercy*, n°158, 1^{er} au 15 mai 1999.

¹²⁰ Sur ce point, FALZON, Micheline, *Les interventions économiques des collectivités locales*, op. cit. p. 50 et GRANGER, Benoît, Les aides publiques aux entreprises et le financement en fonds propres en France, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°33, sept. 1991, pp. 166-167 ; GROUD, Hervé, L'insertion des régions dans les procédures de financement des entreprises, in NEMERY, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 419-444.

¹²¹ Voir l'article : Investir du capital-risque en faveur des petites entreprises, *Le Courrier des Maires et des élus locaux*, n°106, sept. 1998, pp. 30-31 ; Le capital-risque, *Lettre de la D.A.T.A.R.*, mai 1986, n°97.

¹²² A coté de ces dispositions du Code général des collectivités territoriales, une série de textes législatifs autorisent les collectivités locales à prendre des participations dans les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.), les sociétés anonymes de crédit immobilier (celles visées à l'article L. 422-4 et L. 422-4-3 du Code de la construction et de l'habitation), les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré (art. L. 422-2 du Code de la construction), les coopératives d'utilisation de matériel agricole, les sociétés locales d'exploitation commerciale des réseaux câblés de télévision.

¹²³ Question écrite n°22-478 de M. J.-Marie Demange au secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur chargé des collectivités territoriales, *J.O. débats, A.N., Questions écrites*, du 1^{er} janvier 1990, p. 13 ; réponse au *J.O. débats, A.N., Questions écrites*, lundi 16 juillet 1990, p. 3356.

¹²⁴ Cf. décision n°86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, *précit.*

consisté en la cession à une entreprise d'une parcelle de terrain de son patrimoine (domaine privé de la commune sinon la vente serait illégale pour contrevenir au principe d'inaliénabilité du domaine public) pour un franc symbolique. Mais, l'opération était réalisée d'une part dans l'intérêt général de l'économie communale (des emplois sont créés) et d'autre part, les contreparties réclamées à l'entreprise en cas de non respect de ses engagements étaient suffisantes. Le remboursement du prix du terrain était prévu en cas de défaillance de l'entrepreneur¹²⁵. Une clause de retour du bien dans la propriété publique peut aussi être insérée dans une convention afin de se prémunir de la défaillance de l'entreprise.

B – Les interventions défensives en faveur de l'économie locale

Les aides défensives ont pour objet de consolider et de protéger les activités économiques existantes ou d'enrayer le déclin du tissu économique local. Au sens de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982, elles concourent à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population. Pour ce type d'aides, il y a en principe égalité juridique entre les collectivités locales puisqu'elles sont en mesure d'intervenir sans être subsidiaires ou complémentaires des régions à partir du moment où elles fondent leur intervention par la signature d'une convention. Les interventions défensives concernent les aides aux entreprises en difficulté (1) et les aides à la création de services en milieu rural (2).

1 - Les aides aux entreprises en difficulté

Jusqu'à 1982, les interventions directes en faveur d'entreprises en difficulté restaient une affaire d'Etat. En 1982, le législateur a octroyé une certaine liberté aux collectivités locales pour intervenir en faveur des entreprises en difficulté avant de durcir la législation et même proscrire cette compétence pour les communes en 1988.

Une entreprise en difficulté pose des problèmes de gestion à sa direction mais perturbe aussi l'environnement dans lequel elle s'insère, en terme d'emplois, de sous-traitance, de fiscalité locale ou d'animation économique. C'est alors que sont effectivement menacés les intérêts

¹²⁵ Cf. C.E., sect., 3 nov. 1997, req. n°169473, *Commune de Fougerolles*, Rec. p. 391, conclusions TOUVET, Laurent, Les collectivités locales peuvent-elles vendre un terrain à une entreprise pour un franc symbolique ?, in *R.F.D.A.*, janv. 1998 pp. 12-20 ; *JCP- ed. G.*, n°3-14 janvier. 1998, II, 10 007, note PIASTRA, Raphaël ; *D. jur.*, n°11, 19 mars 1998, pp. 131-136 note DAVIGNON, J.F. ; *JCP E*, n°7/8-12 fév. 1998, p. 270-273 note CHOUVEL, F. ; *Cah. Jur. Fonct. Publ. Territ.* Mars 1998, pp. 15-18. Note MARCHAND, Frédéric ; *Gaz. Comm.* du 8 décembre 1997, pp. 36-45 note ROLL, Emmanuelle, LONQUEUE, Christophe. Cette jurisprudence a été confirmée : C.E., 18 mai 1998, *Commune de Castelsarrasin*, Req. n°189904, *Dr. Adm.* juill. 1998, n°248 (en première instance, le Tribunal administratif avait annulé la délibération municipale autorisant la vente du terrain pour un franc symbolique : T.A. Besançon, 6 avril 1995, *Préfet de la Haute Saône c/Commune de Fougerolles*, *A.J.D.A.*, 1995, pp. 749-751, note LAMORLETTE, Bernard ; *L.P.A.*, n°91, 29 juill. 1996, note BARTMANN, Luc, pp. 13-16 ; *A.J.P.I.* oct. 1995, pp. 792-793 note CHOUVEL, F. ; *R.F.D.*, n° 2, nov. 1995, p. 159).

économiques et sociaux de la population. Les notions « d'entreprise » en premier lieu et de « difficulté » ensuite, sont au cœur de ce dispositif¹²⁶. Les collectivités locales ne peuvent apporter d'aide à n'importe quel organisme sous le prétexte qu'il serait en difficulté¹²⁷. L'aide doit profiter à une entreprise et non à ses salariés¹²⁸. Il faut que cette entreprise soit en difficulté réelle. Or, il n'est pas toujours aisé d'apprécier la gravité des difficultés d'une entreprise¹²⁹. La méconnaissance du monde entrepreneurial par les élus locaux aboutit parfois à des financements abusifs comme l'a souvent souligné la Cour des comptes¹³⁰. Reste à définir le degré à partir duquel une collectivité locale légitime son intervention. La circulaire du 24 juin 1982¹³¹ a précisé les critères permettant d'identifier l'état de difficulté. Ces critères sont juridiques, tels l'état de cessation de paiement et le dépôt de bilan, le règlement judiciaire, le concordat, la liquidation de bien, ou économiques tels la diminution des commandes, les incidents de paiement des charges sociales, le chômage technique, les licenciements économiques. Les critères économiques sont des signes annonciateurs de graves difficultés alors que les critères juridiques traduisent une situation déjà délicate.

L'intervention en faveur des entreprises en difficulté est une compétence des départements et des régions. Pour le département, il faut que la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale, l'exige¹³². Prévenant les risques de gaspillage de l'argent public, le législateur a limité cette compétence aux communes en 1988¹³³.

¹²⁶ Voir *Les communes face aux entreprises en difficulté* : Actes de la journée d'étude du CREAM, 26 avril 1985, Université de Montpellier, CREAM, 1985, 157 p. ; GARCON, Jean-Pierre, *L'intervention des pouvoirs publics dans les entreprises en difficulté*, thèse, droit privé, Univ. de Nantes, 1983.

¹²⁷ GUIBAL, Michel, Comment justifier les aides des collectivités locales aux entreprises privées ?, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3/1987, pp. 29-32 (*JCP E.* n° 29/30 du 23 juillet 1987).

¹²⁸ Par exemple en cas de grève, C.E., 20 novembre 1985, *Commune d'Aigues-Mortes*, *Rec.* p. 330, *A.J.D.A.*, 1986, p. 116, note MOREAU, Jacques.

¹²⁹ BOULOT, Jean-Luc, Les risques économiques et financiers, in *Les communes face aux entreprises en difficulté*, *op. cit.* pp. 63-82.

¹³⁰ Plus exactement dans 4 rapports : Rapport public particulier de la Cour des comptes, *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Rapport au Président de la République, Les éditions du Journal Officiel, Paris, novembre 1996, p. 77, p. 97. Cour des comptes, Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises, Direction des J.O., 1987, pp. 193-214 ; Cour des comptes, Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations, Direction des J.O., 1983, pp. 83-88 ; Cour des comptes, Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations, Direction des J.O., 1977, pp. 71-73.

¹³¹ Circulaire n°82-102 du 24 juin 1982 relative aux interventions des collectivités locales et des régions en faveur des entreprises en difficulté (*Mon. T.P.B.* 16 août 1982, textes off. p. 27).

¹³² Art. L. 3232-3 du *C.G.C.T.*

¹³³ Initialement les communes étaient compétentes (art. 5-II de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 *précit.*) : « lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale l'exige, la commune peut accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celle-ci », mais la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (*J.O.* du 6 janvier 1988, p. 208) a retiré cette compétence aux communes. cf. BOUZELY, J.C., Les nouvelles règles de l'interventionnisme local, *Rev. adm.*, 1988 n° 241, pp. 66-67 ; GUIBAL, Michel, Quelques retouches du droit de l'interventionnisme économique des collectivités locales, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3/1988, pp. 2-4 (*JCP*

Les communes ne peuvent ni garantir les emprunts des entreprises en difficulté, ni leur injecter directement des sommes d'argent. Toutefois, celles-ci peuvent intervenir par des initiatives indirectes (rabais sur les ventes et la location de terrains ou de bâtiments).

Les aides aux entreprises en difficulté ne sont soumises à aucune règle particulière en dehors du fait que toute mesure prise en ce sens doit faire l'objet d'une convention et prévoir obligatoirement les mesures et les montages financiers indispensables au redressement¹³⁴. Les conventions d'assistance aux entreprises en difficulté définissent les mesures de redressement envisagées par l'entreprise en contrepartie des aides apportées par la ou les collectivités locales. Ces mesures concernent la stratégie commerciale de l'entreprise, la réorientation de sa politique d'investissement, la gestion du personnel avec des objectifs de maintien des effectifs, des programmes de financement, les sanctions en cas de non-respect des engagements¹³⁵. L'objet et le contenu des aides (directes ou indirectes) demeure librement défini par les parties. Les communes doivent toutefois être consultées mais leur avis ne bloque pas pour autant la procédure du département ou de la région. Le caractère contractuel de ces conventions est ambigu. Elles ne sont assimilées au contrat ni sur le plan formel, ni sur le plan de la négociation, ni sur le plan de la réciprocité, puisque tout ce qui est inscrit dans la convention résulte de la délibération qui décide de l'aide¹³⁶.

Les interventions en faveur des entreprises en difficulté se font à l'exclusion de toute prise de participation d'une collectivité locale dans le capital d'une société commerciale ou dans un organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter des activités d'intérêt général ou des services de cette collectivité¹³⁷. Tel est, dans la loi du 2 mars 1982, l'objet du paragraphe III des articles 5 et 48¹³⁸. La prise de participation dans une entreprise existante est un apport d'argent frais qui fait de la collectivité un associé et plus seulement un créancier. La seule dérogation possible est celle obtenue par décret en Conseil d'Etat. Cette dérogation n'a rien d'automatique. Le Gouvernement peut ne pas suivre l'avis négatif rendu par le Conseil d'Etat ou peut en amont de la procédure réglementaire, ne pas saisir la Haute juridiction. En général, le Conseil d'Etat analyse la participation au capital d'une société privée au regard de l'intérêt général (intérêt pour

ed. E. n° 26 du 30 juin 1988) ; POUJADE, Bernard, La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et l'interventionnisme économique des collectivités locales, *JCP (Ed. G)*, 1988 n°42, I, 3354.

¹³⁴ Sur l'importance de ces points voir le rappel opéré par la circulaire n°82-102 du 24 juin 1982, *précit.*

¹³⁵ GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, *Les contrats des collectivités locales*, *op. cit.* p. 395 et ss.

¹³⁶ GUIBAL, Michel, Comment justifier les aides des collectivités locales aux entreprises privées ?, *art. cit.* p. 32.

¹³⁷ Les articles L. 2253-1 (commune) et L. 3231-6 (département) excluent formellement les participations au capital des sociétés privées à l'exception de certains cas pour les régions selon L. 4253-3 du *C.G.C.T.*

¹³⁸ DOUENCE, Jean-Claude, La participation des collectivités locales au capital d'une société commerciale dans la loi du 2 mars 1982, in *Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, *op. cit.* pp. 219-236.

le développement économique), des risques encourus et des garanties dont s'entoure la collectivité locale.

2 – Les aides à la création de services en milieu rural en cas de carence de l'initiative privée

Les communes sont spécialement habilitées par la loi du 2 mars 1982 (article 5-II) à conduire des actions en vue d'assurer « le maintien de services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural en cas de carence de l'initiative privée que celle-ci soit défaillante ou absente »¹³⁹. Les autres collectivités locales peuvent intervenir conjointement à la commune si celle-ci le réclame et finaliser une co-intervention par convention.

La situation économique particulière du milieu rural justifie une dérogation au droit commun de l'intervention économique locale car des aides peuvent être attribuées sans intervention préalable de la région et sans en être le complément. Tout comme pour l'aide aux entreprises en difficulté, le législateur admet ces aides parce qu'elles participent à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population. Les aides accordées sont directes ou indirectes mais doivent impérativement faire l'objet d'une convention avec le bénéficiaire afin d'établir les obligations de ce dernier. Souvent un contrat d'exploitation est signé sous la forme d'un contrat de location simple ou de location-gérance¹⁴⁰, avec le gestionnaire privé de l'activité. Les communes rurales ont saisi l'utilité de cette compétence quant à l'animation de la vie économique locale. Les activités de service aidées sont souvent les restaurants, les hôtels, les débits de boisson, les magasins d'alimentation ou les salles de cinéma.

Le département, également compétent (art. 48-II de la loi du 2 mars 1982), doit théoriquement fonder ses actions envers le milieu rural en établissant au préalable un programme d'aide à l'équipement rural selon la loi du 7 janvier 1983¹⁴¹. Toutefois, une aide départementale au développement rural conserve sa légalité en l'absence d'élaboration d'un programme général d'aide à condition d'appartenir à la notion d'équipement rural¹⁴². De même, ce sont uniquement

¹³⁹ Art. L. 2251-3 du *C.G.C.T.* ; BARGE, Pierre, *L'intervention économique de la commune*, Paris, Syros, coll. La France des points chauds, 1983, 203 p.

¹⁴⁰ Bien qu'utilisé en pratique, nous avons déjà précisé que ce mode de relation de la collectivité locale avec l'entreprise a été condamné par le ministre de l'intérieur : réponse ministérielle n°18532, *J.O. Sénat Q*, 28 octobre 1999, p. 3565, *Dr. Adm.*, déc 1999, n°299, note critique de BARDON, Cyrille.

¹⁴¹ Art. 31 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 *précit.* (art. L. 3232-1 du *C.G.C.T.*).

¹⁴² C.E. 11 juillet 1991, *Préfet, COREP du département de la Haute-Saône*, *Rec.* p. 284, *A.J.D.A.*, 1991, p. 822, note DEVES, Claude, *J.C.P. ed. G.*, 1992 n°14, II, 21822, note CHOUVEL, François (Un nouveau fondement à l'interventionnisme économique direct du département : la notion d'équipement rural). L'arrêt précise la notion d'équipement rural. En l'espèce, l'octroi d'aides directes (primes et bonifications d'intérêts) à une personne privée pour la création d'un ensemble hôtelier et de loisir fait partie des aides à l'équipement rural : l'opération de construction est un travail d'équipement situé dans une commune rurale.

des activités dont le critère « service » est principal qui sont concernées par les aides et pas l'artisanat de production ou l'industrie¹⁴³. Enfin, il s'agit de satisfaire les besoins de la population rurale (résidente, de passage ou saisonnière). La notion de milieu rural, bien que non définie par les textes, est plus large que celle de commune rurale, laquelle concerne l'ensemble des communes non définies par décret comme urbaines (moins 2000 habitants agglomérés)¹⁴⁴.

§2 – Le renforcement des procédés traditionnels d'animation du territoire local

La compétence des collectivités locales pour rendre le territoire attractif aux entreprises, est admise depuis longtemps par le législateur. Cette intervention a été renforcée par la décentralisation que ce soit par l'action des sociétés d'économie mixte (S.E.M.)(A), la multiplication des aides fiscales (B), le transfert de l'urbanisme aux communes (C) et le développement de la coopération entre collectivités publiques (D).

A – Le renforcement des compétences des sociétés d'économie mixte locales

Toutes les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent créer des S.E.M. locales. Ces structures sont devenues de puissants instruments au service du développement local¹⁴⁵. La loi du 7 juillet 1983 et les textes subséquents¹⁴⁶ ont renforcé l'objet déjà ancien des S.E.M.¹⁴⁷ La décentralisation a rénové le statut juridique des S.E.M. locales (1). Toutefois, le régime des aides financières des collectivités locales à leurs S.E.M. reste complexe (2).

1 - Le régime juridique des S.E.M. locales

¹⁴³ T.A. Dijon, 1^{er} oct. 1985, *COREP du département de Saône-et-Loire*, *Rec.* p. 620.

¹⁴⁴ cf. Art. R. 371-2 et R. 372-2 du *C.G.C.T.* et la liste des communes urbaines annexée à l'art. R. 395-2 (décret n°94-325 du 19 avril 1994 portant modification de la liste des communes urbaines annexée aux articles R. 371-2 et R. 372-2 du *Code des communes*, *J.O.*, 26 avril 1994, p. 6099). Cf. aide illégale à un commerce par une petite commune proche d'une vaste agglomération, : C.E. 30 nov. 1994, n°132445, *Commune de Lagord*, *J.C.P. (E)*, 1995, n°40, II, 721, note CHOUVEL, François.

¹⁴⁵ DEVES, Claude, Nouveau départ pour l'économie mixte locale ?, *A.J.D.A.*, novembre 1983, pp. 596-600 ; BAZEX, Michel, La loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, *R.D. Imm.*, avril-juin 1984, pp. 121-135 ; GARRIGOU-LAGRANGE, Jean-Marie, La loi du 7 juillet 1983 sur les sociétés d'économie mixte locales, *Rev. adm.*, 1983, pp. 556-560 et du même auteur, Les sociétés d'économie mixte, instrument d'interventionnisme des collectivités locales, in *L'interventionnisme économique de la puissance publique*, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT, *op. cit.* pp. 309-319 ; DELVOLLE, Pierre, Le nouveau statut des sociétés d'économie mixte locales, *Droit et ville*, n°16, 1983, pp. 125-159 ; DUFAU, Jean, Le nouveau statut des sociétés d'économie mixte locales, *Mon. T.P.B.*, 3 août 1984, p. 20 ; DURAND, Guy, Economie mixte locale, la nouvelle donne juridique, *Cahiers de droit de l'entreprise n°4/1993*, pp. 13-18 (*J.C.P. E.* n°32-36 du 9 septembre 1993) ; Spécial actualité des sociétés d'économie mixte locale, *L.P.A.*, n°128 du 25 octobre 1995, 39 p.

¹⁴⁶ Loi n°83-597 du 7 juillet 1983 (*J.O.* du 8 juillet 1983, p. 2099, *J.C.P. ed. G.*, 1983, III, 54455, art. L. 1521-1 du *C.G.C.T.*) ; Décret n°85-491 du 9 mai 1985, (*J.O.* 10 mai 1985, *J.C.P., ed. G.*, 1985, III, 57199) ; Circul. n°85-175 du 16 juillet 1985 du Min. de l'intérieur relative à l'information sur les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle des S.E.M. locales (*J.O.* 24 août 1985, p. 9785, *J.C.P. ed. G.*, 1985, III, 57584).

¹⁴⁷ Les premiers textes généraux remontent au décret du 5 novembre 1926.

L'article 1 de la loi du 7 juillet 1983 précise le principe d'économie mixte locale : « Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixtes locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques, pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou pour toute activité d'intérêt général »¹⁴⁸.

Les collectivités locales administrent désormais librement les S.E.M. La tutelle du commissaire du gouvernement présent dans le conseil d'administration, a été abrogée en 1983. Les S.E.M. peuvent réaliser et gérer des zones d'activités économiques, des parcs technologiques, des villages industriels, des remontées mécaniques, des pépinières d'entreprises, la restructuration de quartiers, le développement de bassins d'emplois, du tourisme, des loisirs, du thermalisme, la prospection d'investisseurs etc.¹⁴⁹ Elles ne sont plus soumises aussi strictement que par le passé au principe de spécialité puisqu'elles peuvent avoir plusieurs objets à condition que ceux-ci soient complémentaires entre eux. En 1998, les 1315 S.E.M. locales existantes ont investi 30 milliards de francs par an, représentaient une capitalisation de près de 11 milliards de francs et employaient 56.000 personnes¹⁵⁰. Les S.E.M. locales participent à la modernisation de l'action administrative par le développement des capacités d'expertise des acteurs locaux du développement¹⁵¹.

Les S.E.M. locales revêtent la forme de sociétés anonymes régies par la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Les contrats des S.E.M. relèvent en presque totalité de l'ordre judiciaire sauf dans le cas où une S.E.M. agit pour le compte et au nom d'une

¹⁴⁸ Précisons que la loi du 7 juillet 1983 *précit.* exclut de son champ d'application un certain nombre de sociétés dans son article 14 : SAFER, sociétés d'investissement collectif agricole (S.I.C.A.), de même la loi ne s'applique pas aux sociétés d'H.L.M., aux sociétés de financement et de développement régional, aux sociétés immobilières d'aménagement constituées dans les D.O.M.-T.O.M. et ayant vocation à être des organismes de crédit.

¹⁴⁹ Voir des exemples : circulaire du 7 octobre 1992 relative aux interventions économiques des collectivités locales à partir d'une enquête sur les initiatives locales en faveur des entreprises *précit.*, article non signé, Le développement local : un nouveau marché pour les SEM ?, *Economie mixte*, n°4, sept. 1998, pp. 14-18.

¹⁵⁰ Les S.E.M. génèrent près de 70 milliards de chiffre d'affaire. Les S.E.M.L. d'aménagement représentent 27% de l'ensemble, 27% également pour les S.E.M.L. immobilières, 46% pour les S.E.M.L. de services. 7% des S.E.M. s'occupent exclusivement du développement économique. Il n'y avait « que » 705 S.E.M. au début 1983 dont 180 dans l'aménagement. Cf. L'économie mixte en chiffres, in *Economie mixte*, n°5-octobre 1998, pp. 14-19.

¹⁵¹ 63.5% du capital de l'ensemble des S.E.M. est détenu par les collectivités locales à raison de 53.5% pour les communes et leurs groupements, 8% pour les départements et 2% pour les régions. Le reste est réparti entre des entreprises privées industrielles ou commerciales (10%), la Caisse des Dépôts et Consignations (6%), les organismes professionnels et les chambres consulaires (3%) et d'autres S.E.M. : PERRIN, Bernard, Les interventions économiques des collectivités territoriales : la réforme devant le Parlement, *Cahiers de la fonction publique*, n°178, avril 1999, pp. 22-25 ; MAUGUE, Christine, Les participations au capital des entreprises et les S.E.M. locales, in L'encadrement juridique des aides des collectivités territoriales aux entreprises, *Cahiers de droit de l'entreprise*, op. cit. pp. 13-17.

collectivité territoriale¹⁵². L'assujettissement au droit privé n'est cependant pas total puisqu'elles ne doivent pas échapper à leurs fondateurs, c'est à dire aux collectivités locales et ne pas se détourner de leur mission d'intérêt général. Les collectivités locales doivent obligatoirement détenir plus de la moitié du capital des S.E.M. locales et des voix dans les organes délibérant¹⁵³. Les collectivités locales sont, *a priori*, investies de toutes les prérogatives octroyées par le droit des sociétés à l'actionnaire majoritaire¹⁵⁴. Néanmoins, l'intervention de l'actionnaire public est encadrée par un contrôle administratif et financier de ses délibérations. Le juge administratif est, en outre, le juge de la légalité de l'existence des S.E.M. et le juge des décisions par lesquelles les collectivités locales actionnaires interviennent à quelque niveau que ce soit dans les S.E.M. locales. L'actionnaire public est tenu d'agir dans l'intérêt général, de donner une base légale à ces décisions, à ne pas commettre d'erreur manifeste d'appréciation dans ces décisions. Le juge administratif effectue un contrôle restreint sur les décisions de l'actionnaire public.

La S.E.M. est une entité de nature publique en dépit d'un statut de droit privé. La participation des collectivités locales est limitée à 80% du capital social de la S.E.M. locale¹⁵⁵. Ce caractère obligatoirement majoritaire dans le capital permet de reconnaître aux S.E.M. une nature hybride¹⁵⁶ : la qualité d'entreprise publique locale¹⁵⁷ et la qualité de société commerciale. Selon la circulaire du 25 février 1994, « la cession d'actions détenues par les collectivités locales dans les S.E.M., lorsqu'elles ont pour effet de leur faire perdre la majorité du capital, entraîne le transfert de propriété d'une entreprise du secteur public au secteur privé »¹⁵⁸. Toute opération de cession d'action qui provoque une rupture de la majorité « publique » ou son retrait total au sein du capital de la S.E.M. est en fait assimilée à une privatisation. L'opération doit être permise par

¹⁵² TERNEYRE, Philippe, Les sociétés d'économie mixte locales et les contrats, *L.P.A.*, n°128 du 25 octobre 1995, pp. 22-25. La jurisprudence « Peyrot » est toujours en vigueur : Trib. conflit 8 juillet 1963, *Entreprise Peyrot*, D. 1963, p. 534, note JOSSE, P.-L.

¹⁵³ Le critère essentiel de distinction entre la S.E.M. locale et la S.E.M. « classique » réside uniquement dans l'obligation faite aux collectivités locales ou leurs groupements de détenir ensemble ou séparément la majorité du capital : LE GALL, Arnaud, La distinction entre les sociétés d'économie mixte à raison de l'origine de leur capital, *A.J.D.A.*, juin 1998, pp. 473-481.

¹⁵⁴ L'actionnaire majoritaire dispose de la qualité de dirigeant de droit de la société par la détention de la majorité des voix au conseil d'administration ou de surveillance.

¹⁵⁵ Pour un exposé complet du fonctionnement des S.E.M. locales se reporter à : *L'action économique des collectivités locales*, *op. cit.* p. 103-122 et ALBOUY, Charles, *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, Masson, coll. Pratique de l'immobilier, 2^{ème} ed., 1991, 111 p. ; MICHEL, Jean-Claude, *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, L.G.D.J., coll. Décentralisation et dev. Local, 1990, 218 p. ; *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, La documentation Française, coll. Décentralisation, série textes et documents d'application, 1993, 194 p.

¹⁵⁶ DEVES, Claude, BIZET, Jean-François, *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, Economica, Coll. Collectivités territoriales, série droit, 1991, 299 p.

¹⁵⁷ DELVOLLE, Pierre, Le nouveau statut des sociétés d'économie mixte locales, *op. cit.*, p. 133.

¹⁵⁸ Circulaire n°94-88 du 25 février 1994 (Intérieur) relative au régime juridique applicable aux cessions d'actions détenues par les collectivités territoriales, dans les sociétés d'économie mixte locales, *R.F.D.A.*, n°10-1994, pp. 914-915, *Mon. T.P.B.*, 13 mai 1994, p. 262.

le législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution. Un avis du Conseil d'Etat¹⁵⁹ et une circulaire du 25 février 1994 ont admis que les dispositions des lois des 2 juillet et 6 août 1986 relatives aux privatisations¹⁶⁰ s'appliquaient aux collectivités locales. En conséquence, le transfert au secteur privé d'une S.E.M. locale se fait soit par décret, soit par autorisation tacite ou après déclaration au ministre de l'économie¹⁶¹.

2 – Les relations financières des collectivités locales avec leurs S.E.M.

Les relations financières entre les collectivités locales et leurs S.E.M. sont très complexes. La législation sur l'interventionnisme des collectivités locales s'applique aux aides accordées aux sociétés d'économie mixte, puisque les S.E.M. sont des sociétés anonymes¹⁶². Evidemment, les aides indirectes sont libres tels les achats de créance¹⁶³. Pour le reste, les collectivités locales ne peuvent octroyer aux S.E.M. locales que les aides directes énumérées par la loi dont celles autorisées uniquement en complément des aides de la région, les aides aux entreprises en difficulté pour la région et le département. Tout autre cas d'aide directe est illégal comme l'a rappelé le juge administratif¹⁶⁴ de même qu'une circulaire du 7 mars 1994¹⁶⁵.

¹⁵⁹ Conseil d'Etat, *Rapport public 1993*, La documentation Française, 1994, n°45-p. 349 (annexes), *R.F.D.A.*, n°10-1994, p. 912.

¹⁶⁰ Loi n°86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social (*J.O.*, 3 juillet 1986, p. 8240), loi n°86-912 du 6 août 1986 mod. relative aux modalités d'application des privatisations décidées par la loi n°86-793 (*J.O.*, 7 août 1986, p. 9695).

¹⁶¹ Ces trois cas varient suivant la taille de la S.E.M.L. : décret pour les entreprises de plus de 1000 personnes ou plus de 1.000 millions de francs de chiffre d'affaires, autorisation tacite du ministre de l'économie pour des seuils inférieurs ou égaux, et déclaration au ministre de l'économie dans les 30 jours à compter de leur réalisation pour les entreprises de moins de 50 salariés et 50 millions de francs de chiffre d'affaires. Circulaire du 25 fév. 1994, *précit.*

¹⁶² Le Conseil d'Etat a confirmé récemment qu'une commune ne pouvait aider directement une S.E.M. sans l'apport préalable de la région. Une commune ne peut prendre en charge une partie du financement des travaux d'amélioration du parc locatif appartenant à la S.E.M. dont elle est le principal actionnaire : C.E., 30 décembre 1998, *Commune de Colombes*, Req. n°188393, *Mon. T.P.B.*, n°4982 du 21 avril 1999, p. 49 ; *J.C.P. G.*, 5 mai 1999, n°18, II, 10081, étude de DACOSTA, Bertrand.

¹⁶³ L'achat par un département d'une créance détenue par une S.E.M.L. dont il est actionnaire majoritaire constitue une aide indirecte aussi longtemps que la créance n'est pas fictive ou irrécouvrable. L'engagement budgétaire du département (qui nécessite un emprunt auprès de la Caisse des Dépôts) n'a pas d'incidence directe dans les résultats d'exploitation de la S.E.M. même si ce faisant il permet à cette dernière de restaurer sa trésorerie, C.A.A. Marseille, 27 oct. 1998, *Département de l'Aude*, n°96MA10748, jurisdata n°051240, *Dr. Adm.*, mars 1999, n°74.

¹⁶⁴ Illégalité de bonifications d'intérêts d'un département à une S.E.M. sans présence de la région : C.E., 20 mars 1998, *Département de la Seine-Saint-Denis*, *D. aff.* 1998, n°370, note BENJAMIN, M.-Y., *J.C.P. E.*, n°40-oct. 1998, pp. 1547-1549, note CHOUVEL, F. ; Illégalité d'une garantie de pertes accordée par une commune à une S.E.M. : C.E., 6 nov. 1995, *Commune de Villenave d'Ornon c/Pujol*, *Rec. t.*, p. 687, *R.F.D.*, 1996, n°4, p. 222, concl. MARTIN, Philippe, *A.J.D.A.*, 1996, p. 224, note DEVES, C., *J.C.P. G.*, 1996, IV, 182, *Juris-Data* n°046912 ; prêts d'1 MF à 3% d'une commune à une S.E.M. T.A. Paris, 8 avril 1994, *Préfet de Seine-Saint-Denis*, *Dr. Adm.*, 1994, n°432 ; C.E. 17 janvier 1994, *Préfet du département des Alpes de Haute Provence c/Commune d'Allos*, *Rec. p.* 18, *A.J.D.A.*, 1994, p. 470, note DEVES, Claude ; *L.P.A.* 22 juill. 1994, note LE CERF, M., AGBAYSSAH, S. ; *J.C.P. G.*, II, 22311, note MOREAU, Jacques ; *R.F.D.A.*, 1994, pp. 900-911 (spéc. p. 905) étude DOUENCE, Jean-Claude.

¹⁶⁵ Ne sont autorisées en faveur des S.E.M. « ni les subventions, ni les prises en charges de pertes d'exploitation, ni les avances d'associés, ni les avances de trésorerie » (sauf celles accordées en vertu de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1983 *précit.*) : circulaire du 7 mars 1994 relative aux relations financières entre les collectivités territoriales et les sociétés d'économie mixte locales (nor. INTB9400087C, D.G.C.L., ministère de l'intérieur, *Mon. T.P.B.* 13 mai

Cependant, des dérogations sont possibles. La première dérogation est prévue par la loi. Si, en application de l'article 5-1° de la loi du 7 juillet 1983 (repris à l'art. L. 1523-2 du *C.G.C.T.*), une collectivité locale a confié à une S.E.M.L. mandataire le soin de réaliser des opérations de construction et d'aménagement, ces opérations doivent donner lieu à une convention qui peut prévoir le financement de la mission concédée à la S.E.M.L. notamment par des avances de trésorerie ou le remboursement des dépenses exposées par celle-ci. C'est la jurisprudence administrative qui a isolé le terme d'avance de trésorerie en interprétant l'article 5-3° de la loi du 7 juillet 1983¹⁶⁶. Un jugement d'un tribunal administratif avait d'abord indiqué que des aides particulières, n'excluant pas des aides directes et la prise en charge du déficit d'exploitation, pouvaient être accordées par les collectivités locales aux S.E.M. locales par ces conventions signées pour l'exécution d'une mission de service public¹⁶⁷.

Mais un jugement restrictif de la Cour administrative d'appel de Paris conforme à la doctrine du ministère de l'intérieur exprimée dans la circulaire du 7 mars 1994, a ensuite restreint ces aides particulières aux seules avances de trésorerie¹⁶⁸. Ce type d'aides directes ne concerne donc ni la prise en charge du déficit d'exploitation ni l'octroi d'avances en compte courant d'associés. Le Conseil d'Etat annule toutefois la délibération des collectivités locales qui prévoit des avances de trésorerie à une S.E.M.L. mais avec laquelle aucune convention confiant à la S.E.M. par concession la réalisation ou définissant les missions d'une opération, n'a été signée. Tel fut le cas pour réaliser un parc de loisirs¹⁶⁹. Cette position du juge fait débat. On ne voit pas pourquoi le juge ne retient qu'une sorte d'aide alors que l'article 5-3° de la loi mentionne quatre

1994, p. 26, *R.F.D.A.*, n°10-1994, pp. 913-914) amplifiant les considérants de l'arrêt, C.E. 17 janvier 1994, *Préfet du département des Alpes de Haute Provence c/Commune d'Allos précit.*

¹⁶⁶ L'art. 5-3 est ainsi rédigé (La convention prévoit à peine de nullité) : « Les obligations de chacune des parties et, le cas échéant, le montant de leur participation financière, l'état de leurs apports en nature ainsi que les conditions dans lesquelles la collectivité (...) fera l'avance de fonds nécessaires au financement de la mission ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ».

¹⁶⁷ Ainsi, T.A. de Paris, 21 avril 1994, *Préfet de Seine-Saint-Denis, Dr. Adm.*, 1994, n°433, *Mon. T.P.B.*, 23 septembre 1994, p. 61 note DEVES, Claude ; *L.P.A.*, n°66-2 juin 1995, p. 19, note CHANLAIR, Marie-Pierre ; *Rev. fr. de comptabilité*, fév. 1995, n°264, pp. 33-44 note CHANLAIR, Marie-Pierre ; MAUGUE, Christine, STAHL, Jacques-Henri, Le cadre juridique des relations financières entre les sociétés d'économie mixte et les collectivités locales, *A.J.D.A.* n°7/8 - 1996, pp. 475-488.

¹⁶⁸ C.A.A. de Paris, 24 sept. 1996, *Commune de Sevran et autre, R.F.D.A.*, 1997, pp. 483-491, note CHANLAIR, Marie-Pierre ; *A.J.D.A.*, 1997, p. 111. En l'espèce, après avoir dit que les avances de trésoreries étaient possibles par les actionnaires publiques dans le cadre des conventions, le juge estime que les concours financiers accordés par une commune à une S.E.M. chargée de réaliser un programme de logement, n'ont pas le caractère d'avances de trésorerie car ces dernières ne sont remboursables qu'en cas de solde créditeur de la S.E.M.L. Ce sont alors des aides directes prohibées par les lois des 7 janvier et 2 mars 1982.

¹⁶⁹ C.E., 13 sept. 1995, *Département des Alpes-Maritimes, Rec.* p. 345, *Dr. Adm.*, déc. 1995, n°761, *R.F.D.A.*, 1995, p. 1258, chron. TERNEYRE, *A.J.D.A.*, 1996, p. 223, note DEVES, Claude ; dans le même sens, absence de convention définissant les missions d'une S.E.M. par une commune : C.E., 21 avril 1997, *Commune d'Aubagne, A.J.D.A.*, 1997, pp. 711-114, note CHOUVEL, F. ; *Juris-Data* n°050223, *Dr. Adm.*, 1997, n°350, obs. BENJAMIN.

obligations des parties dans le cadre de la convention dont « des participations financières » ou des « remboursements de dépenses exposées pour son compte et préalablement définis » peuvent être interprétés à l'évidence de façon plus large. « Il paraît surprenant qu'on puisse limiter à des questions d'avances de trésorerie et à ce cas seulement, la définition des obligations de chaque partie dans le cadre d'un contrat de délégation de service public (...) » écrit Marie-Pierre Chanlair¹⁷⁰. La crainte de dérives financières dans la poursuite d'objectifs lucratifs est à l'origine de cette jurisprudence restrictive à l'encontre d'opérations d'intérêt général.

Par ailleurs, la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation autorise le versement de subventions par les communes aux services publics industriels et commerciaux si des contraintes particulières de fonctionnement sont imposées au service ou lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

Une deuxième dérogation est envisagée à propos des opérations en capital. Les opérations de capital en faveur des S.E.M. sont autorisées, même en dehors d'une convention de délégation de service public, sous réserve qu'elles ne conduisent pas à dépasser les seuils minimums et maximums de participation publique imposés par la loi du 7 juillet 1983. En l'absence de dispositions expresses dans la loi de 1983, le juge a estimé que les augmentations en capital n'étaient pas assujetties aux prescriptions relatives aux aides directes bien qu'on puisse les y assimiler quant à leur forme. Le Conseil d'Etat estime que les opérations en capital ne méconnaissent pas les dispositions de la loi du 2 mars 1982. Ce sont des opérations relevant des prérogatives normales d'un actionnaire. En tant qu'actionnaire public, la collectivité territoriale peut donc procéder à des augmentations de capital y compris celles visant à faire disparaître les dettes d'une S.E.M.¹⁷¹ Le Conseil d'Etat exerce un contrôle restreint notamment sur la base de l'erreur manifeste d'appréciation sur les opérations en capital. Cette solution n'a pourtant pas été acceptée par le ministère de l'intérieur dans sa circulaire du 7 mars 1994 précitée. Les avances en compte courant d'associés y sont également rejetées. La collectivité territoriale est privée de prérogatives de l'actionnaire reconnues par le droit commun commercial¹⁷².

¹⁷⁰ CHANLAIR, Marie-Pierre, note sous C.A.A. de Paris, 24 sept. 1996, *Commune de Sevrans*, art. cit. p. 112.

¹⁷¹ En ce sens, afin de résorber les dettes d'exploitation d'une S.E.M.L., un abandon de créance a été compensé par une opération comptable (augmentation de capital). Ce procédé dit de « l'accordéon » est licite selon le juge, s'il respecte les plafonds de détention du capital par une collectivité locale mais a été annulé en l'espèce pour erreur manifeste d'appréciation eu égard à la charge financière importante pour la commune et à la gravité de la situation de l'entreprise : C.E. 17 janvier 1994, *Préfet du département des Alpes de Haute Provence c/Commune d'Allos*, précit.

¹⁷² Dans une société commerciale, les associés peuvent contribuer à l'augmentation de la marge de manœuvre financière de la société en consentant à celle-ci des avances en plus de leur part de capital et même des prêts de

Toutefois, une partie de la doctrine est favorable à l'application aux S.E.M.L. d'un régime d'aides plus favorable d'autant que ce ne sont pas des sociétés anonymes comme les autres puisqu'elles ont une forte action en tant que service public local¹⁷³. Le juge administratif n'a pas été très explicite non plus¹⁷⁴ ce qui laisse entrevoir de futures évolutions sur cette question. En dépit des dérogations, l'actionnaire public reste un actionnaire diminué par rapport à certaines prérogatives d'un actionnaire ordinaire d'une société anonyme. Malgré les appels des professionnels des S.E.M., la Haute juridiction semble attendre une réforme législative¹⁷⁵.

B – L'élargissement du champ des aides fiscales au développement économique

Les incitations fiscales prennent la forme d'exonérations de taxes au profit d'entreprises contribuant au développement économique. Il faut distinguer les exonérations automatiques accordées par l'Etat pour lesquelles les collectivités locales ne peuvent rien faire si ce n'est s'y opposer par une délibération expresse et le régime décidé par les collectivités locales pour les impôts locaux¹⁷⁶. Le régime actuel dépend essentiellement de trois textes : l'article 10 de la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale¹⁷⁷, la loi n°95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹⁷⁸ et la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville¹⁷⁹. La taxe professionnelle est la taxe la plus utilisée en matière d'incitation fiscale (1) mais ce n'est pas la seule même si les autres cas sont plus marginaux (2).

moins de deux ans de la part d'associés ayant au moins 5% du capital, sont permis par la loi bancaire du 24 janvier 1984 *précit.*

¹⁷³ En ce sens, MOREAU, Jacques note sous C.E. 17 janvier 1994, *Préfet du département des Alpes de Haute Provence précit.*, J.C.P., ed. G, II, 22311, point III ; CHEROT, Jean-Yves, La réglementation des relations financières entre les collectivités locales actionnaires et leurs sociétés d'économie mixte locales, *L.P.A.*, n°128 du 25 octobre 1995, pp. 11-22 ; SESTIER, Jean-François, Les aides financières directes consenties par les actionnaires publics locaux à leurs sociétés d'économie mixte, *JCP (G)*, 1992, n°17, I, 3580.

¹⁷⁴ Un jugement du T.A. de Clermont-Ferrand, 12 avril 1991, *Préfet de l'Allier c/Commune de Vichy*, *Dr. Adm.* 1991, n°529, a également annulé une avance sur compte courant d'associés (avance de 23 MF à la S.E.M. des grands hôtels de Vichy) surtout parce que l'objet de la S.E.M. ne palliait pas la défaillance du secteur privé ce qui ne signifie pas que l'aide par elle-même est répréhensible et aurait été annulée si la S.E.M. avait un objet incontestable.

¹⁷⁵ POCHAT, Josée, Les S.E.M. en attente d'une réforme, *Mon. T.P.B.*, n°5001, 1^{er} octobre 1999, p. 58 ; Une proposition de loi n°455 « tendant à moderniser le statut des S.E.M.L. » a été déposé au Sénat, le 30 juin 2000 par Jean BIZET (*Gaz. Comm.*, n°28/1558 du 10 juill. 2000, p. 11). Les collectivités locales et leurs groupements, actionnaires ou non, pourraient allouer des concours financiers aux S.E.M. (avance en compte courant d'associés) ou aux missions d'intérêt général qu'ils leur ont confiées (subventions, prêts, avances de trésorerie).

¹⁷⁶ JULIEN, Yves, Les exonérations fiscales, *Cahiers du droit de l'entreprise*, n°1/1998 (*J.C.P. E*, n°5/1998), pp. 18-19 ; BOUQUESPAIL, Christian, Les exonérations communales de taxes professionnelles, *Journal des Maires*, fiche technique, n°3-mars 1996, p. 49.

¹⁷⁷ *J.O.* du 11 janvier 1980, p. 72, rectific. *J.O.*, 19 janv. 1980, p. 190.

¹⁷⁸ *J.O.* du 5 février 1995, p. 1973.

¹⁷⁹ *J.O.* du 15 novembre 1996, p. 16656.

1 – Les exonérations exclusives de la taxe professionnelle¹⁸⁰ :

Dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire¹⁸¹ et les territoires ruraux de développement prioritaire (T.R.D.P.)¹⁸², les opérations de création, d'extension, de décentralisation¹⁸³, de reconversion ou de reprise d'activités industrielles ou de recherche scientifique, technique et d'étude, peuvent être exonérées de taxe professionnelle pour une période de 5 ans maximum. L'exonération totale ou partielle est décidée par une délibération de portée générale des collectivités locales concernées et sous réserve que les opérations se traduisent par un certain nombre d'emplois et d'investissements (article 1465 du Code général des impôts). La délibération ne doit pas être discriminatoire, c'est à dire qu'elle doit être applicable à l'ensemble du territoire de la collectivité. Elle doit fixer les catégories d'opérations visées, les quotités exonérées, la durée de l'exonération pour l'ensemble des activités concernées.

L'exonération est à la charge des collectivités et ne donne pas lieu à compensation du manque à gagner fiscal par l'Etat. L'exonération est acquise sans agrément pour les établissements industriels et de recherche scientifique et technique sous réserve de la création d'un certain nombre d'emploi et la réalisation d'un certain volume d'investissement. L'exonération est subordonnée à un agrément préalable pour les activités de service de direction d'études d'ingénierie et d'informatique et les reconversions et reprises d'établissements industriels en difficulté¹⁸⁴. L'exonération peut bénéficier à des P.M.E. tertiaires jusque-là exclues du champ des exonérations (art. 1465 B du Code général des impôts).

Toute entreprise qui cesse volontairement son activité pendant une période d'exonération prévue au présent article, ou dans les cinq années suivant la fin de celle-ci, est tenue de verser les sommes qu'elle n'a pas acquittées au titre de la taxe professionnelle. Des disparités subsistent entre les collectivités locales puisque toutes ne font pas partie d'une zone prioritaire d'aménagement du territoire et toutes n'ont pas les finances assez solides pour procéder à ces

¹⁸⁰ Voir Spécial taxe professionnelle, *La revue fiduciaire* n°851, avril 1998.

¹⁸¹ Décret n°95-149 du 6 fév. 1995 *précit.* (deux catégories de zones : projets tertiaires et projets industriels).

¹⁸² Définis par le décret n°94-1139 du 26 déc. 1994 (*J.O.* 28 déc. 1994, p. 13769).

¹⁸³ La décentralisation consiste au transfert en dehors de la région parisienne et lyonnaise des établissements industriels, et hors du bassin parisien pour les établissements de recherche et les services de direction et d'étude. Cf. GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, *Contrats des collectivités locales, op. cit.*, n°8775 et ss. et C.A.A. Paris, 15 déc. 1995, *Sté Scandecor, Rec.*, t., p. 895.

¹⁸⁴ L'agrément est accordé par le directeur régional des impôts dont dépend l'établissement. Parfois, il est octroyé par le ministre de l'économie et des finances. Pour les entreprises en difficulté, l'intervention des C.O.R.R.I., C.O.D.E.F.I ou du C.I.R.I est nécessaire. Agrément soumis aux conditions de l'art. 1649 *nonies* du *C.G.I.* Voir l'arrêté du 16 décembre 1983, (*J.O.* du 20 décembre 1983, p. 3651) pour les précisions relatives à cet agrément.

exonérations qui constituent l'essentiel des ressources fiscales locales¹⁸⁵. La concurrence pour cette manne financière est par conséquent inéquitable entre les collectivités locales.

Par un article 1466 A-I du Code général des impôts, le législateur a permis en 1991 aux collectivités locales et uniquement pour la part leur revenant, d'exonérer temporairement de taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissements, quelle que soit l'activité, situées dans les parties du territoire communal constituées de la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et d'un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi (aujourd'hui les Z.U.S.)¹⁸⁶. Seuls les établissements de moins de 150 salariés sont concernés¹⁸⁷. Une délibération précise le taux (jusqu'à 100%) et la durée de l'exonération étant entendu que celle-ci ne peut aller au-delà de cinq ans.

Enfin, de façon tout à fait spécifique, les collectivités locales peuvent procéder à des exonérations facultatives de taxe professionnelle, au profit des médecins et des auxiliaires médicaux s'installant en milieu rural¹⁸⁸, des caisses de crédit municipal, sur délibération des seuls conseils municipaux¹⁸⁹, des exonérations en faveur des entreprises de spectacle¹⁹⁰, des

¹⁸⁵ La taxe professionnelle représentait en 1993 près de 125 milliards de francs alors que ce total n'était que de 73 milliards en 1986. En 1986, elle représentait 11% des recettes totales des collectivités locales et 65% des ressources fiscales directes cf. DIDIERJEAN, Marc, *Le bilan et les perspectives financières de la décentralisation*, Rapport au Conseil économique et social, séances des 4 et 5 juillet 1994, Paris, Dir. des J.O., coll. Journal officiel de la République française, 1994, 213 p. (spéc. p. 101).

¹⁸⁶ Loi n°91-662 d'orientation pour la ville, J.O. 19 juillet 1991, p. 9521, art. 26. Les zones concernées (546 quartiers de zones urbaines sensibles à l'époque de la loi) ont été fixées par le décret n°93-203 du 5 février 1993 pris pour application de l'art. 26 de la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville et relatif à l'art. 1466 A du C.G.I., J.O. du 13 février 1993, p. 2416 et remplacé par les décrets du 26 décembre 1996, J.O. du 28 déc. 1999.

¹⁸⁷ Dans la limite d'un montant de base nette imposable fixé à 1 million de francs actualisé chaque année en fonction de la variation des prix constatés par l'I.N.S.E.E.

¹⁸⁸ Art. 1464 D du C.G.I. afin de faciliter l'accès des professions médicales en milieu rural, dans les communes de moins de 2000 habitants, les collectivités locales et leurs groupements peuvent instituer une exonération de taxe professionnelle pour les professions médicales qui exercent pour la première fois leur activité libérale. Aucune imposition n'est due la première année d'installation et l'exonération porte sur les deux années suivant celle de l'installation. Une délibération de portée générale de l'assemblée locale est nécessaire. L'exonération de taxe professionnelle ne peut être que totale et ne porte que sur la part concernant la collectivité qui a voté l'exonération.

¹⁸⁹ Art. 1464 et art. 1639 A bis du C.G.I. pour les modalités. Toute délibération municipale vaut pour les autres parts de la taxe professionnelle (groupements de communes, région, département).

¹⁹⁰ Art. 1464-1° et 3° du C.G.I. (théâtres nationaux, théâtres fixes, tournées théâtrales, concerts symphoniques, orchestres, chorales, cabarets, cafés-concerts, cirques, music-halls, cinémas sauf ceux à caractère pornographique). L'exonération ne prévaut que pour la part de taxe revenant à la collectivité qui a voté l'exonération. Le taux de cotisation de taxe professionnelle exonérée est au maximum de 50% mais parfois 66% pour les établissements cinématographiques qui réalisent moins de 2.000 entrées dans les villes de moins de 10.000 habitants et 33% pour tous les autres établissements cinématographiques quelle que soit la commune ou quel que soit le nombre d'entrées.

abattements de 10.000 francs sur les bases d'imposition des diffuseurs de presse¹⁹¹, des exonérations facultatives en faveur des installations de protection de l'environnement¹⁹².

2 – Les dispositifs hybrides ou marginaux

La loi du 8 juillet 1983¹⁹³ a instauré un système d'exonération facultatif permettant aux collectivités locales et aux groupements à fiscalité propre de même que les organismes consulaires, d'exonérer temporairement et pour la part d'impôt leur revenant (taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et pour frais de chambre de métiers), les taxes pour lesquelles les entreprises nouvelles sont redevables au titre des établissements qu'elles ont créés ou repris à une entreprise en difficulté. Il faut que cette entreprise bénéficie par ailleurs de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices prévue aux articles 44 *octies* et *septies* du Code général des impôts. Seules sont concernées les entreprises dont l'activité est industrielle, commerciale ou artisanale. Les activités bancaires, financières, d'assurance ou de gestion ne peuvent pas prétendre à ces aides fiscales.

Cette exonération (articles 1464 B et 1464 C du Code général des impôts) s'applique sur l'ensemble du territoire français aux entreprises créées pour la reprise d'entreprises en difficulté. La durée d'exonération des entreprises nouvelles est de deux ans et le taux n'est pas modulable c'est à dire que l'exonération ne peut pas être partielle (quotité de 100%). Par contre, les collectivités locales sont libres de choisir la taxe exonérée (taxe professionnelle ou la taxe foncière sur les propriétés bâties ou les deux taxes cumulativement). Un territoire communal peut être couvert par deux régimes d'exonération de taxe professionnelle. Toutefois, lorsqu'une entreprise est susceptible de bénéficier des deux régimes d'exonération, la collectivité locale doit

¹⁹¹ Art. 1649 A quater du *C.G.I.* : abatement possible depuis 1996 que si l'entreprise est située dans une zone prioritaire de l'aménagement du territoire (T.R.D.P., Z.R.U.).

¹⁹² Les collectivités locales et leurs groupements à fiscalité propre peuvent, pour la part qui leur revient, décider d'exonérer pour moitié (50%) et pendant dix ans, la valeur locative des installations de désulfuration du gazole et du fioul lourd, de conversion du fioul lourd en gazole, du fioul domestique en carburant pour automobile (art. 1464 E du *C.G.I.*). Idem mais sur cinq ans pour les exonérations de certaines installations de stockage de gaz liquéfié qui font l'objet d'un transfert dans des zones où leur présence suscite moins de risques ou de nuisances (art. 1464 F du *C.G.I.*) De même, la valeur locative des installations destinées à la lutte contre la pollution des eaux et de l'atmosphère, contre le bruit, ou des installations en faveur d'économies d'énergies, achevées à compter de 1992 et avant le 31 déc. 1998, lorsque ces installations font déjà l'objet d'un amortissement exceptionnel en application des articles respectivement 39 *quinquies* E, 39 *quinquies* DA, 39 *quinquies* F du *C.G.I.*, peut être exonérée de 50% pour une durée définie par la délibération locale ou tant qu'une délibération contraire n'intervient pas. Les collectivités locales ou leurs groupements à fiscalité propre peuvent porter l'exonération de la valeur locative à 100% les installations précitées : art. 1518 A, 2^e al., 3^e al., 4^e al. du *C.G.I.* Cette réduction est applicable à l'ensemble du territoire. Pour tous ces cas, la réduction ne s'applique qu'à la part de taxe revenant à la collectivité ayant voté l'exonération.

¹⁹³ Cf. La loi n°83-607 du 8 juillet 1983 (*J.O.* 9 juillet 1983, p. 2121) codifiée aux art. 1383-A, 1464-B, 1602-A du *C.G.I.* reconduite par l'art. 17-III de la loi n°84-578 du 9 juillet 1984 (*J.O.* du 10 juillet 1984), circulaire n°83-232 du 5 oct. 1983, *Mon. T.P.B.*, 18 nov. 1983, textes off. p. 41, instruction du 25 sept. 1984, *Mon. T.P.B.*, 19 oct. 1984, textes off. p. 43). A l'origine, ce dispositif était transitoire mais la loi de finances pour 1989 l'a pérennisé. Deux ans au titre de l'art. 1464 B du *C.G.I.* pour les entreprises qui se créent jusqu'au 31 décembre 1999.

obligatoirement opter pour l'un ou l'autre des régimes fiscaux sachant que ce choix est irrévocable.

Les collectivités locales peuvent exonérer de façon générale de taxe locale d'équipement toute constructions, reconstructions ou agrandissements de bâtiments de toute nature édifiés sur le territoire communal¹⁹⁴ lorsque cette taxe existe au niveau communal.

Dans les zones d'aménagement du territoire issues de la politique de la ville et du développement rural¹⁹⁵, les conseils généraux peuvent décider de la réduction de la taxe départementale de publicité foncière¹⁹⁶. Cette exonération se cumule avec les exonérations automatiques accordées par l'Etat sur ces mêmes zones.

C – Le transfert réussi des compétences en matière de droit de l'urbanisme

Le transfert de la gestion des sols aux communes en 1983 a entraîné une atomisation des droits applicables aux sols. Cette compétence n'est pas utilisée de manière identique selon la taille des collectivités locales (1). Néanmoins, avec cette compétence, c'est le développement des capacités d'expertise des collectivités locales qui s'est d'un coup, accéléré (2).

1- Les enjeux du transfert des compétences d'urbanisme

La loi du 7 janvier 1983¹⁹⁷ a attribué l'urbanisme au nombre des compétences des communes et dans une certaine mesure aux autres collectivités locales. A l'instar des réformes opérées dans des pays voisins de la France (réformes qui vont plus loin qu'en France mais cela tient à la structure institutionnelle des pays concernés : Allemagne, Espagne, Italie)¹⁹⁸, l'Etat laisse aux collectivités locales le soin de s'occuper des affaires d'urbanisme bien qu'il ait conservé une tutelle technique encore forte sur les communes. Les attributs du droit de

¹⁹⁴ Dans les conditions définies à l'art. 1585-A du *C.G.I.*

¹⁹⁵ Cf. zones de redynamisation urbaine, les zones urbaines sensibles, les territoires ruraux de développement prioritaire, les zones de revitalisation rurale ou encore les zones d'investissement privilégié. Cf. *La lettre de la D.A.T.A.R.*, juin 1996, n°156 *art. cit.*

¹⁹⁶ Art. 1594 F quater et 1594 F ter du *C.G.I.* (art. 49 de la loi n°95-115 du 4 fév. 1995 *précit.* et décret n°95-394 du 12 avril 1995 pris pour l'application de l'article 1594 F. *quater* du *C.G.I.*, *J.O.* du 14 avril. 1995, p. 5957). Le taux de cette taxe lors d'acquisition d'immeuble à usage d'habitation (qui peut atteindre jusqu'à 5.5%) peut être ramené à 3.6% pour accompagner un logement en zone prioritaire (Z.R.U.) sous réserve que l'acquéreur affecte de manière continue le bien acquis à son habitation principale pendant au moins trois ans.

¹⁹⁷ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (section II : de l'urbanisme, *J.O.* du 9 janvier 1983, p. 214). Voir, CHAPUISAT, Jérôme, *Décentralisation et urbanisme*, *A.J.D.A.*, n°5-mai 1984, pp. 311-313.

¹⁹⁸ Pour une vision européenne des compétences en urbanisme : COULAUD, Nathalie, *Europe : les Etats laissent le champ libre aux communes et aux régions*, *Mon. T.P.B.*, 16 janvier 1998, n°4912, pp. 47-48 ; MICELLI, Ezio, *La négociation des droits à bâtir en Italie*, *Etudes foncières*, n°82, printemps 1999, pp. 17-22 ; RENARD, Vincent, *Espagne : vers un droit régional de l'urbanisme*, *Etudes foncières*, n°83 – été 1999, pp. 25-26.

l'urbanisme propices à la localisation des activités économiques et auparavant réservés à l'Etat, sont désormais du ressort des collectivités locales. La réforme ne consiste pas seulement en la délivrance des autorisations individuelles en matière de construction mais elle transfère le mode de fixation des règles d'urbanisme (planification urbaine) aux collectivités locales. Pour élaborer les documents d'urbanisme ou pour instruire les demandes d'occupation du sol, les communes (car ce sont surtout elles qui bénéficient de ces compétences) ou leurs groupements ont le choix entre créer leur propre service d'urbanisme, faire appel à des bureaux d'étude ou avoir recours aux services de la direction départementale de l'équipement (D.D.E). La première solution ne peut s'envisager que dans les villes d'une taille importante, la seconde réclame d'importants moyens financiers alors que la troisième est une mise à disposition gratuite des services de l'Etat puisque la loi le prévoit ainsi.

A partir du moment où la majorité des communes n'a pas les moyens techniques de concevoir en propre les documents d'urbanisme, le recours au service de l'Etat est une évidence¹⁹⁹. En ce cas, le changement de régime apporté par la décentralisation n'est pas très visible puisque la tutelle technique de l'Etat demeure. « Dans les faits, il est possible que le maintien d'une dépendance technique n'ait pas été voulue, mais pratiquement, elle s'imposera encore longtemps. En droit, la tutelle que l'on croyait défunte réapparaît. » écrit Jean-Marie Bécet²⁰⁰. Il valait peut-être mieux reconnaître que les compétences d'urbanisme n'étaient pas totalement transférables²⁰¹.

D'un point de vue juridique, l'essentiel du droit de l'urbanisme est désormais de la compétence communale ou intercommunale. Tel est le cas de la planification urbaine et de la délivrance des autorisations d'occupation du sol dont en premier lieu, les permis de construire. La capacité des communes à appréhender la localisation des activités économiques par le biais du droit de l'urbanisme, a été démultipliée. Il y a un émiettement des droits applicables au sol en même tant qu'une fragmentation des acteurs publics compétents pour le développement économique et social. On assiste à une extension de la fonction instrumentale du droit de telle sorte que « le droit de l'espace devient le droit de l'espèce » écrit Jacques Bernasconi²⁰². Les communes, sous réserve que leur territoire soit couvert par un document d'urbanisme

¹⁹⁹ Les services de l'Etat instruisent encore souvent les dossiers malgré la décentralisation de l'urbanisme. 75 à 80 % des communes demandent à la D.D.E. d'instruire leur P.O.S. et 90% des communes se déchargent de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

²⁰⁰ BECET, Jean-Marie, L'urbanisme, in *La libre administration des collectivités locales*, op. cit. p. 132 et aussi. BECET, Jean-Marie, Tutelle ou hiérarchie ?, in *Révolution et décentralisation*, op. cit. pp. 239-248.

²⁰¹ DANAN, Yves-Maxime, L'urbanisme en décentralisation surveillée, *Mon. T.P.B.*, 18 mars 1983, p. 44 et Le transfert des compétences d'urbanisme (ou le retour discret de la tutelle à priori), *A.J.P.I.*, 1983, pp. 223-235.

²⁰² BERNASCONI, Jacques, Réflexions sur le zonage, *art. cit.* n°51.

réglementaire et qu'elles respectent les programmes de l'Etat, développent l'aménagement de leur propre territoire. Le régime juridique d'une parcelle ne se connaît qu'en s'adressant aux autorités locales. Malgré la volonté du législateur²⁰³, la décentralisation n'a pas stimulé la planification intercommunale²⁰⁴. Les élus locaux ont été semble-t-il plus « soucieux des intérêts de leur pré-carré municipal que de la planification intercommunale »²⁰⁵.

2 - L'amélioration des capacités d'expertise des collectivités locales

Les communes ont mis du temps à prendre leurs distance avec les pratiques étatiques. Conformistes et peu imaginatives, elles ont soit longtemps exercé leurs compétences par mimétisme avec les pratiques de la D.D.E., soit ont « abandonné » ces compétences à cette administration déconcentrée²⁰⁶. Pourtant, après une lente appropriation des compétences d'urbanisme, les collectivités locales ont développé leurs propres capacités d'expertise afin de mieux prendre en compte les besoins des activités économiques²⁰⁷. La mise en œuvre de l'urbanisme est devenue une démarche de qualité et le P.O.S., un outil d'action économique²⁰⁸.

L'élaboration du régime juridique de l'utilisation de l'espace est l'occasion d'une grande réflexion sur les orientations économiques de la commune. Le droit du sol, traduit généralement dans un P.O.S., doit être suffisamment souple et diversifié pour coller à la réalité des situations et offrir des réponses rapides aux entreprises en recherche d'un terrain d'implantation, tout en étant suffisamment rigide pour assurer un minimum de stabilité juridique aux propriétaires fonciers et la protection des espaces naturels. C'est en cela que l'élaboration des documents d'urbanisme est

²⁰³ VASSELIN, Luc, La relance des schémas directeurs, *Etudes foncières*, n°50, mars 1991, pp. 20-23.

²⁰⁴ En tout cas avant 1983, en 17 ans 189 schémas directeurs avaient été approuvés. Entre 1983 et 1991 seuls 9 schémas directeurs nouveaux ont été approuvés. En juillet 1991, 419 schémas délimités concernaient 29 % des communes françaises, 24% du territoire national et 73 % de la population. Parmi eux, seuls 196 schémas étaient approuvés et donc juridiquement opposables. Sources Rapport du Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation Française, mars 1992, p. 64 ; AUBY, Jean-Bernard, PERINET-MARQUET, Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op. cit. p. 254.

²⁰⁵ VASSELIN, Luc, La relance des schémas directeurs, *art. cit.* p. 20.

²⁰⁶ PRIET, François, *La décentralisation de l'urbanisme. Essai sur la réforme de 1983-1985*, op. cit. p. 328 ; CLUZET, Alain, Urbanisme et mutations du pouvoir local, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°41, juin 1994, pp. 36-41 ; MAILLOT, Dominique, Reflexions à l'occasion d'un anniversaire (dix ans d'urbanisme décentralisé), *Etudes foncières* n° 59, juin 1993, p. 34 ; MORLET, Olivier, La gestion de l'urbanisme dans les communes, *Etudes foncières*, déc. 1997, pp. 30-34.

²⁰⁷ JEGOUZO, Yves, La décentralisation de l'urbanisme, *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, n° spécial, pp. 168-177 ; PERRIN, René, Développement local et urbanisme, L'émergence de nouvelles compétences, *Annales de la Recherche Urbaine*, n°44-45, 1989, pp. 109-114 ; NOVARINA, Gilles, MARTIN, Samuel, Les services municipaux d'urbanisme et d'action économique. L'évolution des logiques professionnelles, *Annales de la Recherche Urbaine*, n°44-45, 1989, p. 115 ; NOVARINA, Gilles, Concurrence entre villes et transformation des politiques urbaines, l'exemple de Grenoble 1960/1990, communication au colloque international, *Villes, entreprises et société à la veille du 21ème siècle*, organisé par l'IFRESI et le PIR Villes, Lille 16 au 18 mars 1994, 23 p., non publ.

²⁰⁸ PIETRI, René-Paul, Le POS : un outil d'action économique, in *Faire la ville avec elles ... demain les petites entreprises*, n° 15 - février 1988, supplément « Politiques urbaines. Les nouvelles de l'Observatoire » au n° 70 de *Diagonal*/1988, respectivement p. 4-6 et p. 10-11.

complexe. De plus en plus, les aménageurs locaux tentent de faire coïncider les prescriptions d'urbanisme avec les législations intéressant les entreprises et leur localisation. Par exemple, la législation fiscale des zones franches urbaines issue de la loi du 14 novembre 1996 doit correspondre avec un zonage des sols qui ne soit pas grevé de servitudes d'urbanisme trop restrictives de manière à décourager l'implantation d'une activité commerciale.

Les documents réglementaires sont devenus plus « intelligents » et intelligibles. La réglementation doit y être lisible, les zonages également. Ils doivent créer par exemple, des réserves d'urbanisation pour les activités, modérer les seuils de surface ou prévoir des coefficients d'occupation des sols avantageux. Ce travail sur l'adaptabilité du droit nécessite une amélioration de la capacité d'expertise des techniciens de l'aménagement (formation à l'évaluation des coûts des opérations, aux risques, aux montages financiers, traitement d'informations quantitatives et qualitatives).

Autre exemple de l'amélioration des « savoir-faire », le travail de reconquête des sites d'accueil des entreprises. La zone industrielle fonctionnaliste a été pendant longtemps l'unique destination des activités économiques. Avec la décentralisation, l'éventail des espaces d'accueil d'activités économiques s'est considérablement élargi. Ainsi, parmi les sites d'accueil figurent les zones artisanales, les zones industrielles, les plates-formes logistiques, les parcs d'activités, les parcs d'entreprise, les parcs technologiques et les parcs scientifiques²⁰⁹.

En parallèle, la problématique du développement durable prenant une place croissante dans les choix politiques, les zones dédiées aux activités économiques ne peuvent plus être des repoussoirs écologiques mais des espaces soignés, arborés et intégrés au paysage²¹⁰. Il convient d'éviter également que ne soient dévorés les espaces naturels en périphérie des villes d'où le recours au traitement des friches industrielles²¹¹. Il s'agit enfin de densifier les zones existantes

²⁰⁹ La zone artisanale est une zone de petite taille (en générale moins de dix hectares dont les parcelles n'excèdent pas 5000 m²) ; la plate-forme logistique est un site en pleine évolution (il a vocation à accueillir des activités en relation directe avec un moyen de transport : voie d'eau, voie ferrée, aéroport et dont il se situe en limite immédiate) ; le parc d'activités accueille des entreprises soit de toutes catégories (production, bureaux, commerces, entrepôts) soit exclusives d'une même catégorie (que des bureaux par exemple) ; le parc d'entreprise est un parc d'activités dont les bâtiments ont été réalisés selon un modèle unique qu'un opérateur-constructeur met en location ; le parc technologique et le parc scientifique n'accueillent que des activités de haute technologie et entretiennent, notamment le second, des relations avec un pôle universitaire ou de formation ou des centres de recherche. Pour un exemple des sites d'accueil d'entreprises cf. « S'implanter en région lyonnaise », *Les Petites Affiches Lyonnaises, gazette judiciaire*, Hors série 1998, p. 19 et ss.

²¹⁰ La loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (*J.O.*, 9 janvier 1993, p. 503) a renforcé la prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme. par exemple l'article L. 123-1 du *C. urb.* : les P.O.S. doivent prendre en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution.

²¹¹ DE COURSON, Jacques, Les friches industrielles, vers une stratégie de reconquête, *Etudes foncières*, n°9, 1980, p. 1-5, BRIAND, Marie-Jeanne, Le sol de l'entreprise, *Etudes foncières*, n°38, mars 1988, pp. 17-19.

souvent surdimensionnées et de relancer leur attractivité. A la fin des années quatre-vingts, une seconde génération de zones d'activité encouragée avec frénésie par la D.A.T.A.R.²¹² a émergé comme alternative aux zones fonctionnalistes des années soixante. Dans un souci de marketing territorial, les collectivités locales utilisent de plus en plus les termes de « parc », « pépinières » au lieu de « zone » d'activité. « L'offre de sites industriels ne trouvera preneur que si l'on met sur le marché un bon produit, au bon endroit, au bon moment »²¹³. La qualité globale des espaces d'entreprises (paysagère, traitement des effluents, certification du gestionnaire de zone en norme ISO 14001, services offerts aux entreprises) ne cesse de progresser. La lisibilité des sites est une autre préoccupation de manière à ce que les activités économiques puissent identifier rapidement les lieux disponibles et propices à leur implantation. L'incohérence des implantations peut avoir des effets désastreux pour l'avenir d'un site. Par exemple, « beaucoup de grandes surfaces se sont développées dans des zones industrielles, dont la finalité n'était pas de recevoir ce type d'activités »²¹⁴. Il faut dès lors éviter la mixité d'activités économiques antagonistes.

De plus, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains va accentuer les capacités d'expertise locale en urbanisme puisque tant les schémas de cohérence territoriale que les plans locaux d'urbanisme (qui remplaceront respectivement les schémas directeurs et les P.O.S.) doivent présenter « le projet d'aménagement et de développement durable retenu » en respect de principes d'équilibre et de diversité des fonctions urbaines²¹⁵.

L'expertise locale s'accroît de même pour le traitement des activités commerciales dont le droit d'urbanisme a vocation à réguler la localisation en parallèle de la législation de la police des implantations commerciales²¹⁶. L'effet stimulant du commerce sur l'économie locale n'est plus à

²¹² Voir Dossier : La fièvre du technopôle, *Diagonal*, août 1985, n°57, pp. 15-22 ; Urbanisme industriel : le temps des parcs, *Mon. T.P.B.*, n°26, 27 juin 1986, p. 47 ; Les pôles technologiques régionaux, fiche technique, *Lettre de la D.A.T.A.R.*, octobre 1985, n°91. (Futuroscope de Poitiers, Sophia-Antipolis à Antibes, Agropole d'Agen etc.)

²¹³ BROT, Jean, PREVOT, Jean-Luc, WEBER, Jean-Paul, L'offre de terrains industriels et sa reformulation au sortir d'une période de crise, in BROT, Jean, (dir.), *Entreprises, région et développement, Mélanges en l'honneur de René GENDARME*, Metz : Edition Serpenoise, 1996, pp. 133-142 ; voir sur ce thème égal. BRIAND, Marie-Jeanne, Technoparc en espace boisé, *Etudes foncières*, n°36, sept. 1987, pp. 12-13 ; FABERON, Jean-Yves, Technopoles et développement, *R.F.S.P.* n°1, février 1990, pp. 46-63.

²¹⁴ DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, thèse de droit public, Faculté des sciences juridiques, Université Lyon 2, 1997, 478 p. (cit. p. 114).

²¹⁵ Voir les articles L. 121-1, L. 122-1 et L. 123-1 du *C. urb.* tels que modifiés par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19777.

²¹⁶ Bien qu'il existe une législation spéciale prévoyant déjà des seuils au-delà desquels il faut une autorisation pour l'implantation des commerces, le P.O.S. peut légalement délimiter des zones dans lesquelles l'implantation des établissements commerciaux peut être réglementée ou interdite en deçà des seuils de la législation distincte, C.E., 7 mai 1986, *Sté Guyenne et Gascogne, A.J.D.A.*, 1986, p. 523, note BOUYSSOU, F. De même, l'art. L. 121-4 du *C. urb.* énonce que les S.D comportent en annexe la localisation des zones d'implantation des équipements commerciaux et artisanaux. Cf. HOCREITERE, Patrick, Les documents d'urbanisme et les activités commerciales, *Droit et ville* n° 28, 1989, pp. 13-20, BOUYSSOU, F., Les documents d'urbanisme et les activités commerciales, *Droit et ville* n° 28, 1989, pp. 9-12 ; BOUYSSOU, F., Droit de l'urbanisme et développement économique et

démontrer²¹⁷. Le commerce est divisé en commerce de détail, de gros, alimentaire ou mixte, petit commerce, grandes surfaces. La loi du 5 juillet 1996 a posé les principes des schémas de développement commercial lesquels permettent de différencier les activités commerciales et l'évolution des secteurs²¹⁸. Ce schéma est élaboré par les autorités locales à partir d'un bilan fourni par les observatoires régionaux ou départementaux d'équipement commercial créés en 1993. Peu contraignant sur le plan juridique puisqu'il n'a qu'une portée indicative, il doit prendre en considération les directives territoriales d'aménagement et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire et à l'évidence, même si la loi ne le précise pas, les lois d'aménagement et d'urbanisme définies par l'Etat²¹⁹. Toutefois, des initiatives locales sont allées plus loin que le texte de loi. La communauté urbaine de Lyon avait dès 1993 initié un schéma directeur d'urbanisme commercial dont les orientations s'imposent aux documents réglementaires (P.O.S. et plans d'aménagement des Z.A.C.)²²⁰. A Brest, la communauté urbaine a créé une charte commerciale traduite dans les documents d'urbanisme opposables aux tiers. Il s'agit de favoriser la gestion prévisionnelle des commerces en étudiant l'évolution des surfaces de vente, l'impact des grandes surfaces sur le tissu économique et social, localiser les commerces et les services. De même, le linéaire des alignements de commerces souvent à l'étude. Des plans d'alignements commerciaux se développent pour améliorer la présence des activités économiques en façade de rez-de-chaussée puisque 70% des commerces s'y installent.

Trois grandes tendances en matière d'urbanisme commercial sont constatées : la reconquête des centre-villes, la limitation après des années d'expansion des espaces d'activités commerciales polarisés et la gestion urbanistique des entrées de ville le long des grands axes routiers²²¹. Ce dernier cas a fait l'objet d'une disposition législative en 1995 pour contraindre les

commercial, *art. cit.*, p. 166 ; AUBY, Jean-Bernard, Le statut de l'activité commerciale en droit de l'urbanisme, *Droit et ville* n° 28, 1989 pp. 73-91 ; BONNEVILLE, Marc, BOURDIN, Virginie, Planification urbaine et développement commercial, *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°78, mars 1998, pp. 13-19.

²¹⁷ LEMONIER, Marc, LUSSON, Patrick, MAROT, Florence, Commerce : le stimulant, *Diagonal* n° 85, septembre 1990, p. 9 à 17, *Diagonal* n° 113, juin 1995 « Le commerce, une clé pour la ville », *Diagonal* n° 122, Dec. 1996 « Rendre les quartiers d'un commerce agréable ».

²¹⁸ Article 4 de la loi du 5 juillet 1996 *précit.* (*J.O.* du 6 juillet 1996) dite loi « Raffarin ».

²¹⁹ Approuvé par décret en Conseil d'Etat. Le débat sur l'opposabilité du document au tiers n'est pas achevé et l'Etat n'a pas pris de décision à la suite d'un rapport de la fédération nationale des agences d'urbanisme rendu à propos de 31 sites expérimentaux (étude des agences d'urbanisme) : COULAUD, Nathalie, Schémas de développement commercial sans valeur juridique ?, *Mon. T.P.B.* n° 4919, 1998, p. 79.

²²⁰ *Le Schéma directeur d'urbanisme commercial de l'agglomération lyonnaise*, brochure d'information de la Communauté urbaine de Lyon, 1994, 4 p. 3 principes : gèle des pôles commerciaux périphériques, renforcer l'armature commerciale de centre ville, adopter une gestion prévisionnelle de l'urbanisme commercial.

²²¹ Sur l'ensemble de ces problématiques concernant autant le milieu urbain que rural, voir : Comment maintenir le commerce dans les villages ?, dossier du *Journal des Maires*, n° 3 - mars 1996, pp. 12-18 ; Dossier : Centres-villes, centres commerciaux : guerre ou paix ?, *Bulletin des élus locaux*, n° 120, septembre 1996 pp. 6-10 ; « Echanges/surface », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°78, mars 1998 ; *Commerces et modes de ville*, actes de la 18^e rencontre nationale des agences d'urbanisme, Belfort, Montbéliard, 5-7 nov. 1997, in *Urbanisme*, hors série

élus à appréhender par leur P.O.S., la gestion environnementale des entrées de villes trop longtemps développées sans contrainte devant l'attrait de la taxe professionnelle²²². L'Etat contraint les collectivités locales à développer leurs capacités d'expertise. Depuis l'entrée en vigueur le premier janvier 1997 de l'article L. 111-1-4 du Code de l'urbanisme, les constructions ou installations sont interdites en dehors des surfaces urbanisées des communes dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière. Les constructions sont également interdites sur soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des routes classées à grande circulation. Cette mesure très restrictive est imposée par l'Etat au nom de l'esthétisme paysager. Elle a pour but de protéger les espaces aux portes des agglomérations, des implantations anarchiques et d'un intérêt architectural douteux.

Pour ce défaire de ce nouveau type de contrainte juridique, les communes doivent formaliser leurs réflexions sur l'aménagement de ces zones dans leurs documents d'urbanisme (nuisances, qualité architecturale urbaine et paysagère, sécurité)²²³. Cette formalisation pose des difficultés d'appréciation en pratique notamment à partir de la notion floue d'espace urbanisé. Certaines collectivités locales pour se défaire de la règle d'inconstructibilité, procèdent à des aménagements au-delà des seuils de construction interdits ou à de vagues réflexions urbanistiques commandées à des bureaux d'études. De plus, la notion de qualité urbanistique est évidemment subjective²²⁴. Il n'est pas certain que cette disposition affecte dans l'immédiat la localisation du

n°9-mars 1998 ; MAMONTOFF, Catherine, Les relations entre petits commerces et grande distribution, aspects de droit public, *R.D. Imm.*, Janv.-mars 1998, pp. 29-39.

²²² Art. 52 de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement n°95-101 du 2 février 1995 (*J.O.* du 3 fév. 1995) codifié à l'art. L. 111-1-4 du *C. urb.* Circulaire n°96-32 du 13 mai 1996, equu9610077c, rel. à l'application de l'art. 52 de la loi du 2 fév. 1995, *B.O.M.E.L.T.T.*, n°16, 20 juin 1996 ; *Mon. T.P.B.*, n°4827, 31 mai 1996, Textes off., p. 287. Voir DUPONT, Ambroise, Rapport officiel au ministre de l'environnement et au ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, *Les entrées de villes ou redonner goût de l'urbanisme*, octobre 1994, 67 p., non publié. ; GARIN, Christine, Des élus tentent de juguler l'expansion anarchique des entrées de ville, *Le Monde*, 4 nov. 1998, p. 12. ; RAMBERT, Francis, Reconquérir d'urgence les abords des villes, in *L'environnement magazine* n° 1551, octobre 1996, pp. 24-32 ; GIBOUT, Christophe, Les entrées de ville : une affaire de commerce ou d'hospitalité, *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°78, mars 1998, pp. 109-113.

²²³ C'est à dire énoncer des prescriptions réglementaires concernant le niveau de qualité de l'architecture, l'insertion des bâtiments dans le paysage : FISCHER, Béatrice, Entrées de ville : le temps de la réflexion, *Etudes foncières* n°70, mars 1996, p. 28 ; STEPHAN, Luc, Les entrées de villes et de villages sous surveillance, *Journal des Maires*, septembre 1996, n° 9, pp. 20-21 ; MOSSET, Anne Laure, DUBOIS-MAURY, Jocelyne, Des nouvelles règles pour les entrées de ville, *Etudes foncières* n° 75, juin 1997, pp. 14-16 ; LE COQ, Vincent, La question des « entrées de ville », *Gaz. Pal.* - mercredi 26, jeudi 27 mars 1997 (n° 85-86), pp. 5-22.

²²⁴ Qu'est-ce qu'un véritable projet urbain tel qu'exigé par la circulaire du 13 mai 1996 *précit.* ?, quels degrés de protection sont-ils suffisants pour faire sauter le verrou de la règle ? Des critiques ciblent aussi l'isolement du dispositif au regard de l'aspect multidimensionnel des entrées des villes et pas seulement commercial (transport par ex.) rendant la règle à elle seule insuffisante pour orienter l'urbanisation de ces espaces, sans parler du risque d'accroissement du recours contentieux : PLANCHET, Pascal, L'article L. 111-1-4 du Code de l'urbanisme : une nouvelle forme de contrainte d'urbanisme, *R.F.D.A.*, n°4, juillet-août, 1998, pp. 827-833 ; GIVAUDAN, Antoine, Entrées de villes. On s'est encore tiré une balle dans le pied, *Etudes foncières* n° 76, sept. 1997, pp. 42-43.

commerce puisqu'elle concerne uniquement les espaces non urbanisés. Pour les autres, sur un plan environnemental, il est sans doute un peu tard pour agir²²⁵.

D - La coopération entre collectivités locales pour le développement économique

La coopération entre collectivités locales a été amplifiée par la décentralisation. De la coopération intercommunale institutionnalisée (1), à la contractualisation (2), en passant par la coopération décentralisée (3), les initiatives de partenariat entre collectivités locales (sans l'Etat) visant au développement économique local symbolisent leur ouverture sur l'ordre institutionnel au sein duquel elles cohabitent et la nécessité de sortir des espaces traditionnels de l'action locale.

1 – La compétence économique intercommunale

La compétence économique est une compétence de près de 80% des établissements publics intercommunaux à fiscalité propre²²⁶. Lorsqu'ils sont compétents, ceux-ci peuvent mener aussi bien des actions d'amélioration de l'environnement des entreprises, qu'octroyer des aides fiscales et des aides financières²²⁷. Les compétences d'urbanisme peuvent être également transférées aux groupements. L'établissement public administratif est la structure juridique de l'intercommunalité. De nombreuses formes dérivées de ce modèle ont émergé²²⁸. Les structures intercommunales ne peuvent pas gérer des compétences exercées par les communes et les maires au nom de l'Etat. Elles ne peuvent pas non plus exercer des compétences de police ni recevoir des compétences floues et générales. Le principe de spécialité des établissements publics fait que les compétences sont attribuées précisément²²⁹.

²²⁵ Encore que de plus en plus, les centres commerciaux sont rénovés pour tenter d'ajouter au consensus économique à leur égard, le consensus social, écologique ou paysager : Centres commerciaux : le salut par la rénovation, *Les Echos*, 17 déc. 1998, p. 53-54 ; PERON, René, L'urbanisme commercial à la française, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°78, 1998, pp. 5-11 ; Rénovation des centres commerciaux. Vers une meilleure insertion urbaine, *Mon. T.P.B.*, 2 juin 2000 n°5036, pp. 62-64.

²²⁶ Chiffres de 1995 : 80% des 1234 structures intercommunales à fiscalité propre d'après une étude de l'Association des districts et communautés de France (ADCF) reprise in FALZON, Micheline, *Les interventions économiques des collectivités locales*, p. 99.

²²⁷ Art. L. 1511-1 du C.G.C.T. « Les collectivités locales et leurs groupements peuvent lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises dans les conditions prévues aux articles L. 1511-2 à L. 1511-5 », loi n°82-6 du 7 janv. 1982 *précit.*, art. 4.

²²⁸ Par exemple, il existe le syndicat intercommunal d'études et de programmation (S.I.E.P.) visé par la loi du 7 janvier 1983 à propos de l'élaboration des schémas directeurs ou d'aménagements, la commission locale de l'eau pour la gestion de l'environnement (loi sur l'eau du 3 janvier 1992), l'établissement public foncier (loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991) pour mener des politiques foncières et ayant un caractère industriel et commercial : cf. JEGOUZO, Yves, Intercommunalité, décentralisation et aménagement du territoire, in NEMERY, J.-Cl. (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 101-112.

²²⁹ PETIT, Philippe, Les fonctions de l'intercommunalité, in BOURJOL, Maurice, (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris, L.G.D.J., coll. Décentralisation et développement Local, 1995, pp. 53-56.

La loi du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République²³⁰ a doté à titre obligatoire les communautés de communes et les communautés de villes des deux compétences relatives à l'aménagement du territoire et au développement économique. Allant plus loin, la loi du 12 juillet 1999 rend obligatoire les compétences de développement économique et la taxe professionnelle unique des nouvelles structures de l'intercommunalité de projet²³¹. Le développement de la solidarité est le moyen de réduire la concurrence entre les collectivités locales et d'appréhender beaucoup plus globalement les politiques de localisation des entreprises. L'intercommunalité est une réponse au « chantage des entreprises » et à l'inégalité de moyens entre les collectivités locales. En plein essor, la coopération entre collectivités locales s'élargit désormais aux régions²³².

2 – Les conventions à objet économique signées entre collectivités locales

L'article 59 de la loi du 2 mars 1982 énonce que « la région peut passer des conventions avec l'Etat ou d'autres collectivités territoriales ou leur groupement pour mener avec eux des actions de leurs compétences »²³³. La mise en place de contrats régionaux en faveur du développement rural et dans le cadre de la planification régionale a pris des formes multiples selon les régions²³⁴. Les régions ont développé des contrats de développement rural comme en Poitou-Charentes, des contrats de terroirs en Midi-Pyrénées, des programmes régionaux d'aménagement du territoire en Bretagne ou des contrats globaux de développement en région Rhône-Alpes²³⁵. Signés entre la région et les communes d'un espace reflétant une réalité

²³⁰ Loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *J.O.*, 8 février 1992.

²³¹ Communautés d'agglomérations, nouvelles communautés urbaines et communautés de communes. Loi relative au renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, *J.O.* du 13 juillet 1999, p. 10631. La T.P.U. était auparavant optionnelle. Voir infra p. 441 et ss.

²³² PONTIER, Jean-Marie, L'émergence de l'interrégionalité, *L.P.A.*, n°114, 23 septembre 1998, pp. 4-12. Egalement voir l'art. 6 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui prévoit que les régions concernées pourront élaborer des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement des territoires, *J.O.* du 29 juin 1999, p. 9515.

²³³ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *précit.*, art. 59 alinéa 5 ; en outre l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 prévoit la possibilité pour les régions de conclure entre elles des conventions « pour l'exercice de leurs compétences ». Cette article a été complété par l'article 81 de la loi du 4 février 1995 qui autorise une région, adhérente à plusieurs ententes inter-régionales, à définir par convention les compétences qu'elles peuvent exercer sur tout ou partie de son territoire ».

²³⁴ NOURY, Arnaud, Le plan régional et les contrats régionaux de plan entre collectivités locales, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°40, Mars 1994, pp. 35-69 ; MERAUD, Gérard, Procédure des contrats régionaux, *Développement local et décentralisation*, textes réunis par GUESNIER, Bernard, ed. E.R.E.S.A., 1986, pp. 175-187.

²³⁵ En Rhône Alpes, 49 entités géographiques cohérentes ont été dégagées. La taille moyenne d'un espace de contrat global de développement est de 816 km² et de 73 000 habitants (environ 5 cantons). Un contrat global de développement est le cadre de contractualisation entre la Région et les collectivités locales pour l'aménagement d'un territoire cohérent sur le plan humain et économique. En Rhône-Alpes, les contrats globaux de développement ont été créés pour fédérer toutes les initiatives pour un aménagement concerté sur un territoire qui associe espace rural, villages, bourgs et villes en respect d'un schéma d'aménagement et de développement mis en place en 1992. Décidée en 1993, la procédure oblige une concertation approfondie. Après une phase de diagnostic, elle doit définir les axes de développement et proposer des activités structurantes destinées à renforcer les liens entre tous les espaces qui composent le territoire et des financements. Le premier contrat a été signé en janvier 1996 avec l'Avant Pays

économique et non pas une limite administrative abstraite, ces contrats ont vocation à porter de véritables projets de développement économique, touristique, culturel ou environnemental.

Autre forme d'action économique concertée, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement (C.I.D.A.) résultent de l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983²³⁶. Le recours au contrat entre personnes publiques n'est certes pas nouveau pour les collectivités locales²³⁷ mais il prend de l'ampleur avec la décentralisation. Le développement local négocié est généralement perçu comme respectueux de la libre administration des collectivités locales. Lorsque le développement économique est l'objet de la charte, cela concerne la dynamisation du tissu économique local (structuration du tissu existant, regroupement des entreprises, modernisation des P.M.E. et P.M.I., promotion des ressources locales, développement des productions locales, incitation à la création d'activités nouvelles), l'accueil des entreprises (zones d'activités, bâtiments industriels, ateliers-relais), les aides à la recherche, à la modernisation et à la restructuration des activités agricoles, le maintien et la modernisation du commerce et de l'artisanat ou encore le développement des activités touristiques²³⁸. Les chartes ont conservé une perspective rurale puisqu'elles ont vocation à remplacer les plans d'aménagement rural (P.A.R.)²³⁹.

L'élaboration de la charte s'effectue dans le cadre d'un groupement intercommunal qui est souvent un syndicat à vocation multiple. Le préfet arrête le périmètre de la charte après avis du conseil général. Une fois l'accord donné par les communes, le préfet approuve définitivement le périmètre. Une grande liberté d'action est laissée aux communes pour s'associer et établir les

Savoyard-Chautagne. 39 autres ont suivi (1999, région de La Tour du Pin, Pays du Bugey, etc.). Le territoire d'un contrat global est en général celui d'un bassin de vie. Sont exclues des contrats globaux, les agglomérations de Lyon, Saint-Etienne et Grenoble. Source *INSEE Rhône-Alpes, Les dossiers*, n°121, nov. 1997, pp. 8-9.

²³⁶ Art. 29 de la loi du 7 janv. 1983 *précit.* : Elles « définissent les perspectives à moyen terme du développement économique, social et culturel des communes qui les ont élaborées et approuvées, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics ». Voir aussi le décret d'application n°84-503 du 26 juin 1984 instaurant la procédure d'élaboration et d'approbation des chartes intercommunales (*J.O.*, 28 juin 1984, p. 2013).

²³⁷ Voir : FLECHER-BOURJOL, Dominique, *La politique contractuelle de l'administration locale. Analyse et essai d'interprétation*, thèse, 1978, Montpellier 1, Dir. Péquignot, Georges, doctorat d'Etat.

²³⁸ ALBERT, Jean-Luc, La Charte intercommunale : un outil au service du développement local ?, *Rev. adm.*, nov.-déc. 1984, pp. 637-639 ; SOUBELET, Pierre, Les Chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Un premier bilan, *Rev. adm.*, 1988, pp. 521-523 ; ALLIES, Paul, Les chartes intercommunales et la planification décentralisée, *Annales de la Recherche Urbaine*, n°28, 1985, pp. 38-43 ; LORRAIN, Dominique, Les chartes intercommunales entre l'expérimentation et la mise au point, *Mon. T.P.B.*, 7 sept. 1984, p. 43 ; Fiche technique sur les C.I.D.A. in *Lettre de la D.A.T.A.R.*, n°86, avril 1985 ; numéro spécial de *Correspondance municipale* sur les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, n°1-1985, n°254 ; HUBRECHT, Hubert-Gérald, Chartes intercommunales et droit de l'urbanisme, in La pratique des chartes intercommunales, *Les Cahiers de droit public*, 1987, spécial, p. 193.

²³⁹ ALBERT, Jean-Luc, Le financement des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, *Rev. dr. Rural*, n°145, juin/sept. 1986, pp. 281-285.

modalités d'élaboration de leur charte. A elles de négocier « leur » développement local. Ce document est le point de départ d'une concertation entre acteurs publics du développement mais aussi d'une ouverture en direction des partenaires privés tels les organismes socio-professionnels²⁴⁰.

Comme les P.A.R., ces documents n'ont pas de force juridique très contraignante. Ils doivent être pris en compte par les documents d'urbanisme locaux, par les programmes d'équipement rural des départements et le plan de la région. Bien qu'une circulaire du 12 décembre 1984 assimile les chartes intercommunales à des accords de nature contractuelle²⁴¹, ces documents ressemblent davantage à de simples plans d'avenir comme le sont de nombreux actes juridiques à caractère prospectif. Ils laissent une grande liberté d'appréciation aux élus locaux quant à la réalisation des engagements. Au mieux, une obligation de moyen contraint les signataires²⁴². La négociation informelle sous l'égide du préfet permet de résoudre les litiges éventuels relatifs aux engagements.

Les C.I.D.A. ont fait émerger la démarche partenariale de projet. Elles s'effacent aujourd'hui au profit d'autres politiques locales tels les contrat de plan Etat-régions et plus encore dans les « pays » et les contrats y afférent tels que définis par la loi du 4 février 1995 et par celle du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire²⁴³.

3 - La coopération décentralisée transfrontalière

L'action extérieure des collectivités locales²⁴⁴ est considérée comme une contribution nouvelle et nécessaire à l'aménagement du territoire²⁴⁵. La coopération décentralisée concerne les

²⁴⁰ SUEUR, Jean-Jacques, Développement local et droit négocié : l'expérience des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, *R.D.P.*, 1988, pp. 199-246.

²⁴¹ GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, *Contrats des collectivités locales*, Ed. Francis Lefebvre, 1995, n°9110 et ss.

²⁴² SUEUR, Jean-Jacques, Développement local et droit négocié, *art. cit.* p. 226.

²⁴³ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 (*J.O.* du 29 juin 1999, pp. 9515-9527).

²⁴⁴ Sur ces questions : AUTEXIER, Christian, *L'action extérieure des collectivités locales françaises dans le cadre européen*, Encyclopédie Dalloz, F.-P. Benoît, Tome 4, n°4408 ; DOLEZ, Bernard, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, thèse, doctorat de droit, Lille II, multig. 1993, 472 p. ; LUCHAIRE, Yves, Relations extérieures des régions, *Les cahiers du C.R.A.P.S.*, 1988, n°5, pp. 7-95 ; DELAHAYE, Yves, L'action extérieure des collectivités locales : liberté et cohérence, *Les cahiers du C.R.A.P.S.*, 1988, n°5, pp. 28-51 ; NEMERY, Jean-Claude, La coopération décentralisée, une nouvelle compétence des collectivités territoriales françaises ?, in *Cahiers du C.N.F.P.T.*, n°30, avril 1990, pp. 4-10 ; MATHIEU, Bertrand, Les relations extérieures des régions, *L.P.A.*, n°72-15 juin 1990, pp. 7-13 ; BOUZELY, J.-C., L'action extérieure des collectivités locales, *Rev. Adm.*, n°238, juillet-août 1987, pp. 373-374 ; PERROT, Hubert, *Le perfectionnement des instruments internes et externes de la coopération décentralisée à la française*, Rapport d'activité 1994/1995 du préfet et délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, ministère des affaires étrangères, nov. 1995, rapport multigr., 18 p. + ann.

²⁴⁵ ESTROSI, Christian, *La coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire*, Rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social, séance des 26 et 27 novembre 1996, *J.O. avis et rapports du*

relations entretenues entre des collectivités infra-étatiques décentralisées de pays différents. La coopération est transfrontalière lorsque qu'elle s'opère à partir de frontières communes. Elle vise à assurer des services communs en vue de surmonter les contraintes qui émanent de l'existence des frontières²⁴⁶.

L'Etat, garant de l'unité du territoire national, a longtemps été réfractaire à l'idée d'accroître les outils juridiques nécessaires à l'action extérieure des collectivités locales. Il craignait que soit mis en cause son monopole dans le domaine des relations internationales²⁴⁷. Progressivement, il a admis que des formes légères de coopération puissent générer des « sortes » de politiques étrangères locales. Il faut dire que le droit est resté longtemps en retrait alors que les pratiques locales se multipliaient. Les premiers outils juridiques de coopération décentralisée sont apparus en 1972 et furent réservés à l'établissement public régional²⁴⁸. L'art. 4-II de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 dispose : « Le Conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région ». Ces dispositions ont été reprises dans l'article 65 de la loi du 2 mars 1982²⁴⁹. Une série de circulaires vont assouplir la disposition législative réservée aux régions et ouvrir progressivement l'action extérieure aux autres aux collectivités locales²⁵⁰.

C'est la loi du 6 février 1992²⁵¹ qui a harmonisé les morceaux épars de ce droit embryonnaire. Selon l'article 131-I de la loi (article L. 1112-1 du Code général des collectivités territoriales) : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des

Conseil économique et social, jeudi 19 décembre 1996, n°25, 153 p. + annexes. ; ECKLY, Pierre, *La coopération transfrontalière et l'administration française*, Conseil de l'Europe, Coll. Etudes et travaux, Strasbourg, 1989, 44 p.

²⁴⁶ Pour des études spécifiques : Etude réalisée pour la Région Lorraine par l'Association française de droit de l'urbanisme, *L'Aménagement des zones Transfrontalières et le Droit de l'Urbanisme*, décembre 1995, 56 p. + ann. ; Ouvrage coll. sous la dir. de SAEZ, Guy, LERESCHE, Jean-Philippe, BASSAND, Michel, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997, 314 p.

²⁴⁷ LAFORE, Robert, L'action à l'étranger des collectivités territoriales, *R.D.P.*, n°3 - 1988, pp. 763-811

²⁴⁸ Pour voir des études montrant l'empirisme du cadre juridique de la coopération décentralisée : BURDEAU, Geneviève, Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, Pédone, 1981, pp. 103-126 ; DUPUY, Pierre-Marie, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, in *Annuaire français de droit international*, 1977, pp. 837-860 ; PRIEUR, Michel, Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale, *R.F.D.A.*, 1985, pp. 322-331 ; AUTEXIER, Christian, Le cadre juridique de l'action extérieure des régions, *R.F.D.A.*, n°4, 1986, p. 568-579.

²⁴⁹ L'art. 4-II de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 *précit.* reconduit dans l'art. 65 al. 3 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982, *précit.*

²⁵⁰ Circulaires n°1789/SG du 26 mai 1983, n°2063/SG du 10 mai 1985, n°84-100 du 4 juillet 1984, non publiées au *J.O.*, trois circulaires du 12 mai 1987 (*J.O.* du 16 mai 1987, p. 5391)

²⁵¹ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (art. 131 à 135, *J.O.* 8 février 1992, p. 2064) ; circulaire du 26 mai 1994 relative à la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères. cf. AUTEXIER, Christian, De la coopération décentralisée (Commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République), *R.F.D.A.*, n°3-1993, pp. 411-425.

conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». La loi autorise les collectivités locales étrangères à participer au capital des S.E.M. françaises et réciproquement les collectivités françaises à participer à des structures étrangères du type S.E.M. (décret en Conseil d'Etat requis).

La loi du 4 février 1995²⁵² a complété celle du 6 février 1992 en autorisant la participation minoritaire des collectivités locales françaises à des personnes morales de droit étranger (maîtres d'ouvrage étrangers) mais en prohibant tout accord entre une collectivité locale ou un groupement de collectivités et un Etat étranger. L'article L. 1112-4 du Code général des collectivités territoriales énonce : « Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier ». Les structures de coopération sont les associations bien que non expressément prévues par le législateur, les S.E.M. où le capital peut être réparti avec des collectivités étrangères, les groupements d'intérêt public (G.I.P.)²⁵³ pour des opérations publiques touchant la recherche et le développement et enfin le groupement européen d'intérêt économique (G.E.I.E.). Les collectivités publiques étrangères peuvent participer à des personnes morales françaises en en restant minoritaires (S.E.M., G.I.P.)²⁵⁴. Le Conseil constitutionnel a admis le principe de participation d'une collectivité territoriale à une personne morale ayant son siège hors de France à condition que cette adhésion se fasse dans le respect des conditions fixées par la loi²⁵⁵.

²⁵² Art. 83 de la Loi n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, *précit.* DOLEZ, Bernard, Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *R.F.D.A.*, 1995, sept.-oct. pp. 936-945.

²⁵³ Décret n°93-571 du 27 mars 1993 relatif aux groupements d'intérêt public institués par l'article 133 de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *J.O.* du 28 mars 1993, p. 5196.

²⁵⁴ L'adhésion se fait au moyen d'une convention qui détermine la durée, les modalités financières et le contrôle de cette participation. Le total de la participation des collectivités locales françaises ou de leurs groupements au capital et aux charges d'une même personne morale de droit étranger, ne peut excéder 50% de ce capital ou de ces charges. Voir : CLAISSE, Yves, La participation des personnes publiques à un G.I.E. ou à un G.E.I.E., *Le courrier juridique des finances*, novembre 1996, n°70, pp. 13-16 et l'ouvrage collectif réalisé sous la dir. de la Commission de l'Union européenne (D.G. XVI) et du GIE PACTE ARE-CCRE, : *La coopération décentralisée, cadre et outils juridiques, aspects institutionnels et relations contractuelles*, Ed. Continent-Europe, Actes du colloque, Strasbourg, 12 décembre 1996, 1997, 235 p. ; LIGNIERES, Paul, La participation des collectivités locales à des actions économiques internationales, *Droit et pratiques du commerce international (D.P.C.I.)*, vol. 22, 1996 n°1, pp. 31-52.

²⁵⁵ Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'Aménagement et le développement du territoire*, *Rec.* p. 183.

Par ailleurs, une convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales avait été adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe le 21 mai 1980²⁵⁶. Elle avait pour but de favoriser la coopération entre les collectivités et les autorités territoriales mais seulement à partir de leur cadre de compétences en droit interne. Depuis 1992, plusieurs accords internationaux²⁵⁷ ont précisé le cadre juridique complexe de la coopération transfrontalière, tels l'accord franco-italien du 26 novembre 1993²⁵⁸, le traité franco-espagnol du 10 mars 1995²⁵⁹ et l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 signé par la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse²⁶⁰.

Pour l'heure, ce type de coopération ne présente qu'un potentiel pour le développement économique. C'est souvent la gestion commune de services de transport qui se pratique²⁶¹. La Commission européenne encourage d'ailleurs les actions transfrontalières permettant de renforcer la cohésion économique et sociale communautaire²⁶². Cette coopération peut porter sur la mise en œuvre d'aménagements destinés à améliorer les conditions d'implantation des activités économiques. Ce peut être également le moyen de médiatiser l'image d'une région au-delà de la frontière dans le but de prospector des activités économiques étrangères. Parmi les exemples d'actions économiques transfrontalières qui naissent, « l'Eurozone Forbach-Sarrebruck » entre la France et l'Allemagne est l'un des projets les plus ambitieux. Le projet est situé sur un site de 100

²⁵⁶ Convention de Madrid, entrée en vigueur le 14 mai 1984 en France, voir la loi n°83-1131 du 23 décembre 1983 autorisant l'approbation d'une convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (entrée en vigueur en décembre 1981 mais ratifiée par la France en 1984 : décret n°84-432 du 4 juin 1984 portant publication de la convention, *J.O.* du 9 juin 1984, p. 1802) et son protocole additionnel du 9 nov. 1995 : DOLEZ, Bernard, Le protocole additionnel à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, *R.G.D.I.P.*, n°4-1996, pp. 1005-1002.

²⁵⁷ Sur ces accords : PERROT, Hubert, L'Etat français face à la coopération transfrontalière, *E.N.A. mensuel*, n°263, juin-juillet 1996, pp. 27-29 ; ROUSSET, Michel, *L'action internationale des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., systèmes coll. Locales, 1998, 131 p.

²⁵⁸ Signé à Rome le 26 nov. 1993 (publié au *J.O.* du 6 janvier 1996) mais entré en vigueur le 6 octobre 1996. Il facilite le rapprochement des droits internes mais ne propose pas de maîtrise d'ouvrage commun. Son aire territoriale s'étend aux collectivités locales qui se trouvent à 25 km de la frontière avec l'Italie.

²⁵⁹ Signé à Bayonne le 10 mars 1995 (loi n°96-1239 du 30 déc. 1996 autorisant sa ratification, *J.O.* 1^{er} janv. 1997, p. 22). Il concerne les 4 autonomies du Nord de l'Espagne et les 3 régions françaises frontalières (environ 250 km de part et d'autre de la frontière). Les collectivités locales peuvent faire appel à un maître d'ouvrage commun (Consortio espagnol, G.I.P. ou S.E.M. française). Les conventions que peuvent porter les collectivités locales portent essentiellement sur la gestion de services publics et leurs équipements.

²⁶⁰ Accord quadripartite de coopération décentralisée transfrontalière du 23 janvier 1996 publié au *J.O.* du 26 août 1997 (Allemagne, France, Suisse, Luxembourg). Le maître d'ouvrage transfrontalier (le groupement local de coopération transfrontalière) peut opérer sur de vastes espaces sur une zone d'un diamètre de 400 km au centre de l'Europe de l'Ouest dont le Rhin supérieur est l'épine dorsale. C'est la formule juridique la plus avancée.

²⁶¹ Pour des exemples d'initiatives locales cf. MADIOT, Yves, *L'Aménagement du territoire*, op. cit. p. 92 et surtout un riche dossier spécial « Transfrontalier », in *Diagonal*, n°99, février 1993, avec les exemples de coopération entre la France et l'Italie, la France et l'Espagne, la France et l'Allemagne, la France et la Belgique, la France et la Suisse ; CH. N., La ville de Nice relance la coopération transalpine, *Les Echos*, 10 et 11 janv. 1997 ; SCOTTO, Marcel, Le premier train régional transfrontalier est né entre Bâle et Mulhouse, *Le Monde*, mardi 3 juin 1997, p. 20.

²⁶² Sur ce point, voir par exemple INTERREG lancé depuis 1989 par la Commission européenne, les initiatives PAMINA, PACTE ou le Pôle européen de développement à Longwy.

hectares entre Forbach-Nord et le Brème d'Or à Sarrebruck. Des « europarcs » sont gérés par un groupement local de coopération transfrontalière. Cette structure juridique unique fonctionne selon le droit allemand en application de l'Accord de Karlsruhe²⁶³. Les entreprises à forte valeur ajoutée qui sont recherchées trouvent de nombreux services mis à leur disposition comme des accès communs aux autoroutes de l'information, des tarifs téléphoniques préférentiels. Le financement du premier programme d'étude et d'aménagement des espaces d'accueil des entreprises (reconversion de friches) est financé à 50% par l'Union européenne.

§3 - Les contrôles de l'exercice pertinent des compétences économiques locales

L'encadrement juridique des compétences économiques locales est autant nécessaire pour protéger l'initiative privée des comportements anticoncurrentiels des collectivités publiques que pour favoriser la cohérence des investissements publics afin d'éviter les gaspillages et sécuriser les finances publiques. Les aides sont guidées par le principe de prudence dans l'utilisation des fonds publics. Les interventions des collectivités locales doivent toujours rechercher l'équilibre financier, sans pour autant se situer dans une logique de rentabilité ou de profit. Le système administratif français comprend différents contrôles des décisions prises par les collectivités locales²⁶⁴. En amont de la prise de décision, l'Etat a inséré les initiatives locales dans le respect de certains critères de cohérence (A). En aval des décisions, le représentant de l'Etat exerce le contrôle de légalité (B).

A - Le contingentement des compétences économiques par l'Etat

Pour limiter les risques, notamment financiers, liés aux actions économiques, le législateur a fixé trois limites ou plutôt trois « garde-fou » juridiques à l'intervention des collectivités locales. L'intervention locale ne peut être qu'une action partagée, complémentaire ou compatible avec celle de l'Etat. Tout d'abord, la loi du 2 mars 1982, précise dans ses articles 5 et 48 que « L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi »²⁶⁵. Cette disposition a permis de rassurer un grand nombre de parlementaires inquiets des conséquences de la décentralisation sur les finances locales²⁶⁶.

²⁶³ Les règles sont communes sauf les questions de sécurité sociale et de fiscalité qui restent nationales. Les entreprises sont libres de choisir le régime français ou allemand pour ces deux cas. Voir PELLET, Michel, Lancement de l'Eurozone Forbach-Sarrebruck, *Les Echos*, Jeudi 20 mai 1999, p. 29.

²⁶⁴ Pour une étude transversale sur l'encadrement juridique : GROUD, Hervé, L'encadrement juridique des dépenses économiques des collectivités locales, in *Le financement du développement local*, art. cit., pp. 67-92.

²⁶⁵ Actuel article L. 2251-1 du Code général des collectivités territoriales.

²⁶⁶ Notamment les sénateurs hostiles aux compétences économiques des collectivités locales puisqu'ils s'opposèrent au principe des aides directes sauf celles au maintien des services en milieu rural et voulaient plafonner les aides à 10% des ressources fiscales de la collectivité locale au maximum. Ils durent céder sur ces points face à l'Assemblée nationale et au Gouvernement : BON, Pierre, Le Sénat et la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions, in *La nouvelle décentralisation*, op. cit. pp. 39-84. Sur les débats de

En outre, le législateur de 1982 rappelle que les interventions économiques ne sont possibles qu'en respectant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et le principe d'égalité des citoyens devant la loi. Ces dispositions avaient pour but de rassurer la droite libérale française, critique à l'idée d'un risque de « municipalisation rampante »²⁶⁷ des entreprises privées locales dans le prolongement des nationalisations et également pour éviter que le projet ne soit déclaré inconstitutionnel devant le Conseil constitutionnel.

Enfin, les interventions économiques des collectivités locales ne peuvent s'opérer que dans le respect des règles d'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan. Cette disposition voulue par la D.A.T.A.R. permet d'obtenir une convergence minimum de l'ensemble des interventions économiques publiques à partir d'un fil directeur défini par le Plan. Le Plan est aujourd'hui tombé en désuétude, cette disposition est juridiquement caduque. Toutefois, l'esprit de coordination ne l'est pas et se justifie encore. Le Plan ayant disparu, on eût pu cependant estimer que les limites légales imposées par celui-ci à l'action des collectivités locales comme la distinction entre les aides directes et les aides indirectes, furent rendues en conséquence, inapplicables²⁶⁸. Mais, le Conseil d'Etat, palliant la carence du législateur et dans l'intérêt de la stabilité de l'ordre juridique, a tranché sans ambiguïté en faveur de la pérennité du dispositif d'encadrement des aides selon les formes définies par la loi et ses décrets d'application²⁶⁹. Les dispositions de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 continuent à s'appliquer comme des principes juridiques indépendamment de leur contexte de rattachement devenu obsolète.

B – Le contrôle administratif du préfet, les contrôles du juge administratif et du juge financier

Le rôle du représentant de l'Etat est délicat lorsque des initiatives locales représentant d'importants intérêts économiques et sociaux, s'écartent du droit (1). Le juge administratif opère quant à lui un contrôle minimum de l'activité administrative (2). Enfin, le juge financier local, c'est à dire les chambres régionales des comptes, juge les comptes des collectivités locales (3).

1 – Les difficultés du contrôle de légalité pour les actes d'intervention économique

l'époque concernant les finances publiques voir DEBBASCH, Roland, L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation, *art. cit.*, pp. 534-539.

²⁶⁷ NEMERY, Jean-Claude, *L'interventionnisme économique*, *art. cit.* p. 144.

²⁶⁸ Les dispositions de l'art 4 de la loi du 7 janv. 1982 ont été reconduites pour la durée du IX^{ème} Plan par la loi n°83-1180 du 24 décembre 1983 relative à la seconde loi du Plan (*J.O.* du 30 décembre 1983, p. 3849) mais la loi n°89-470 du 10 juillet 1989 (*J.O.* du 11 juillet 1989, p. 8679) pour le X^{ème} Plan (1989-1993) n'y fit plus référence.

²⁶⁹ C.E., 17 janvier 1994, *Préfet du département des Alpes de Haute Provence c/Commune d'Allos*, *Rec.* p. 18, *précit.* ; idem C.E., 27 fév. 1995, *Commune de Châlons-sur-Marne*, *Rec.* p. 108.

Le contrôle de légalité exercé par le préfet est le premier contrôle auquel se plient les collectivités locales. Les actes des collectivités locales ne sont exécutoires qu'à partir du moment où ils ont été publiés, notifiés éventuellement aux intéressés et transmis au représentant de l'Etat²⁷⁰. Lorsqu'il s'agit d'aides directes complétant celles d'une région, les communes et les départements transmettent au représentant de l'Etat, leur délibération accompagnée de la délibération préalable de la région. Pour les garanties d'emprunt, des annexes²⁷¹ sont transmises avec la délibération octroyant la garantie afin de permettre au représentant de l'Etat d'évaluer le respect des règles de plafond (ratios de prudence). Le préfet peut être aidé des compétences techniques du trésorier payeur général.

A la suite du contrôle de légalité, si une irrégularité subsiste, le préfet peut déférer la décision litigieuse devant le tribunal administratif du lieu où a été commise l'irrégularité. Les articles 3, 46 et 69 de la loi du 2 mars 1982 prévoient un mécanisme de sursis à exécution des actes des collectivités locales. Il est actionné par le représentant de l'Etat si les conséquences d'une décision risquent d'être irréparables. Peu utilisé, ce recours se heurte souvent à l'absence de « moyens sérieux » et l'absence d'urgence justifiant le sursis²⁷².

La complexité du régime juridique des aides et l'imprécision des textes (la différence floue entre aides directes et indirectes par exemple) ne favorisent pas le contrôle de légalité ce qui explique le faible nombre de déférés préfectoraux devant les tribunaux administratifs²⁷³ et le caractère peu uniforme de ce contrôle d'un département à un autre²⁷⁴. De plus, les services de l'Etat manquent de personnels pour traiter les millions d'actes transmis chaque année par les collectivités locales. La faiblesse des recours peut s'expliquer aussi par la compétence et le sens des responsabilités des élus locaux accru au fil des années. De même, le dialogue entretenu par le représentant de l'Etat et les collectivités locales permet de réformer à temps et à l'amiable un certain nombre d'actes litigieux des assemblées locales. Enfin, et surtout, l'Etat est en position ambiguë par rapport à ces aides en raison du caractère politique des interventions et des enjeux

²⁷⁰ Cf. Loi n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales (*J.O.*, 23 juillet 1982, p. 2347, *D.*, 1982, légis., p. 339).

²⁷¹ Transmission du tableau des encours des emprunts garantis et l'échéancier de leur amortissement dans l'annexe consolidée au compte administratif et au budget primitif de tous les exercices concernés par la garantie.

²⁷² Exemples de sursis demandés au début des années 1980 (organismes relais par exemple), cf. DEBBASCH, R., *L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation*, *art. cit.* p. 544.

²⁷³ Au lendemain de la loi n°82-213 du 2 mars 1982, on a craint l'engorgement des tribunaux administratifs. Il n'en fut rien. En 1997 : 6,145 millions d'actes « contrôlés », 178748 lettres d'observations, 1100 recours définitifs, *Démocratie locale*, n°86-déc. 1999. Voir les bilans du contrôle de légalité, HELIN, Jean-Claude, *Les contrôles sont-ils efficaces ?*, *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp. 115-134 ; MOREAU, Jacques, *Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité*, *A.J.D.A.*, spécial bilan dix ans de décentralisation, 20 avril 1992, pp. 55-59.

²⁷⁴ AUBY, Jean-Bernard, *Observations sur le contrôle de légalité*, *Gaz. Comm.*, n°1395 du 3 mars 1997, pp. 27-30.

économiques et sociaux qui les entourent. Le préfet est certes l'autorité étatique au niveau local ce qui induit une prise de position partisane en faveur des intérêts de l'Etat. Mais, il est aussi un acteur du développement économique d'où la prudence de son contrôle et une réticence à sanctionner les initiatives locales illégales en faveur de l'emploi surtout dans les régions à fort taux de chômage. Le contrôle de légalité est ainsi devenu très politique. De plus, un préfet est apprécié au ministère de l'intérieur s'il assure l'ordre public et offre des résultats en matière d'emploi. Le « sens économique et « politique » des services préfectoraux l'emporte parfois, sans que ce soit illégitime, sur leur « sens juridique »²⁷⁵.

2 – Les contrôles du juge administratif relatifs à l'octroi d'aides publiques locales

Le juge administratif est le juge de l'excès de pouvoir et le juge du contrat. C'est le plus souvent un contrôle de la régularité de la procédure décisionnelle qu'opère le juge de l'excès de pouvoir dans le cadre du contentieux de l'annulation (a). Le contentieux de la responsabilité est quant à lui plus divers mais aussi plus complexe (b).

a – Le contentieux de l'annulation

Les activités économiques, personnes physiques ou morales ayant intérêt pour agir (une entreprise bénéficiaire d'une aide ou sa concurrente), peuvent former un recours contre toute délibération d'une collectivité locale. Ce recours s'exerce soit directement devant le juge administratif par un recours en annulation classique, soit par la voie indirecte du représentant de l'Etat dont toute personne physique ou morale peut demander de déférer un acte devant le tribunal administratif, sans préjudice du recours direct et dans les deux mois à compter de la date où l'acte est devenu exécutoire²⁷⁶. Lorsqu'il est saisi, le juge administratif exerce un contrôle restreint sur les aides octroyées par les collectivités locales aux entreprises²⁷⁷.

Le retrait ou le non octroi d'une aide par une collectivité locale est un motif fréquent de litige. La jurisprudence est analogue à celle relative aux aides d'Etat²⁷⁸. Une décision pécuniaire prise dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (décision attributive) crée des droits au profit du bénéficiaire qui ne peuvent plus être contestés sauf motif d'illégalité et dans le délai de recours contentieux²⁷⁹. C'est le cas de la plupart des aides locales telles les subventions ou des

²⁷⁵ Beaucoup de systèmes d'aides économiques locaux sont illégaux en France. En 1997, seulement 20 recours définitifs des préfets concernaient des interventions économiques (10 E.P.C.I., 1 région, 9 départements).

²⁷⁶ Loi n°82-623 du 22 juillet 1982 *précit.*

²⁷⁷ DELCROS, Xavier, Le contrôle du juge administratif français en matière d'aides publiques, Dossier CERIC/Aides publiques, *A.J.D.A.*, juin 1993, pp. 462-471.

²⁷⁸ MOREAU, Jacques, La notion d'aide publique ou deux ou trois choses que je sais d'elle, *art. cit.* p. 31.

²⁷⁹ Il faut également qu'il n'y ait aucune condition suspensive ou résolutoire dans la décision de l'autorité publique.

primes dont le caractère est facultatif²⁸⁰. D'après les lois de 1982, les collectivités locales « peuvent » les octroyer, c'est à dire qu'elles n'y sont pas obligées. C'est selon l'arbitrage des élus. Il n'y a aucune automaticité de l'octroi. Les « demandeurs ont seulement vocation à les obtenir »²⁸¹ même s'ils satisfont positivement aux exigences économiques et fiscales prescrites par les textes ou aux conditions d'examen des demandes arrêtées par les collectivités locales. Par contre, les décisions pécuniaires prises dans le cadre de compétences liées ne créent pas de droits et peuvent être retirées à tout moment dès lors que les conditions subordonnant l'octroi d'une prime ne sont plus réunies²⁸². Le retrait de l'aide est régulier notamment si les renseignements fournis par l'entreprise sont inexacts²⁸³.

Les aides sont souvent des actes conditionnels, c'est à dire que les entreprises ne les obtiennent qu'à la faveur d'un comportement spécifique (créations d'emplois ou investissements prévus)²⁸⁴. Une aide conditionnée ou dépendant de conditions résolutoires n'est définitivement acquise que si l'entreprise a réalisé ses engagements. Sans cette réalisation, une délibération des collectivités locales peut annuler l'aide ou en demander le reversement. Le remboursement peut être ordonné à tout moment si l'entreprise ne crée pas les emplois prévus²⁸⁵ ou les crée puis les transfère sur un autre territoire de compétence que celui de l'autorité publique ayant délivré l'aide²⁸⁶. Le retrait étant une décision administrative défavorable, il doit être motivé et avoir permis, au préalable au receveur de l'aide, d'apporter ses observations²⁸⁷. Ce sont là les garanties du receveur de l'aide et les moyens de contrôle de l'administration²⁸⁸. Enfin, aucune entreprise n'a pas droit au renouvellement d'une aide octroyée une année, pour l'année suivante.

²⁸⁰ C.E., 14 décembre 1988, *S.A. Gibert Marine*, Rec. p. 444, *A.J.D.A.*, 1989, p. 266, note AUBY, Jean-Bernard ; *Dr. Adm.*, 1989, n°74 ; *R.F.D.A.* 1989, p. 162 et idem C.A.A. Nantes, 11 juin 1992, *Min. cult. c/SARL Centre dramatique national de Rennes*, Rec. p. 537.

²⁸¹ MOREAU, Jacques, La notion d'aide publique ou deux ou trois choses que je sais d'elle, *art. cit.* p. 32.

²⁸² TERNEYRE, Philippe, La stabilité juridique des aides financières publiques aux entreprises privées, *art cit.*

²⁸³ C.E., 10 avril 1974, *Min. agric. et du développement rural c/Bouysset*, *précit.*

²⁸⁴ MOREAU, Jacques, Les aides directes accordées par les collectivités territoriales aux entreprises, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°1/1998, (*J.C.P. E*, n°5/1998), pp. 2-6.

²⁸⁵ C.E., 5 mai 1965, *Comm. Méandre c/Dalbera*, Rec. p. 261, C.E., 3 fév. 1993, *Bannel*, Rec. t., p. 625, *Dr. Adm.*, 1993, n°155 ; C.E., 8 fév. 1985, *Synd. intercom. de la Marana*, *A.J.D.A.*, 1985, n°64, p. 293, note MOREAU, J.

²⁸⁶ C.A.A. Lyon, 18 mai 2000, *Sté Méca Control*, n°96LY21161, *Dr. Adm.*, oct. 2000, p. 17, note MOREAU, J.

²⁸⁷ C.E., 11 déc. 1992, *Sté Inefor*, req. 95716, Rec. p. 440, *Dr. Adm.*, 1993, n° 11.

²⁸⁸ Les règlements d'attribution des aides des collectivités locales sont de plus en plus nombreux à préciser « noir sur blanc » qu'en cas de non respect des engagements (création d'emplois), l'entreprise bénéficiaire devra rembourser la subvention (intégralement ou au prorata du non réalisé). Parfois, des systèmes de rétrocession sont organisés à l'avance (inscription de la participation au bilan de l'entreprise comme dette à rembourser à terme si les emplois ne sont pas créés, ou au moyen d'une caution bancaire délivrée par l'entreprise). En complément, GINTRAND, Eric, Le non respect de ses engagements par l'entreprise, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°1/1998, pp. 22-23.

Les sanctions s'appliquent aussi dans le cas d'un manquement aux obligations contractuelles du bénéficiaire de l'aide. L'autorité locale peut prononcer la résiliation du contrat si elle dispose d'un pouvoir de résiliation unilatéral²⁸⁹ ou demander au juge du contrat d'en prononcer la nullité²⁹⁰. Le contrat peut parfois contenir une clause prévoyant le remboursement de l'aide en cas de manquement aux obligations de l'entreprise et la procédure exécutoire peut permettre au juge d'ordonner le remboursement. Si tel n'est pas le cas, la collectivité locale se doit d'introduire devant le juge du contrat, une action en répétition de l'indu.

b - Le contentieux de la responsabilité

Le non respect d'engagements tant par les entreprises que par les collectivités publiques, peut engager la responsabilité des fautifs dans le cadre du plein contentieux administratif. Le contentieux de la responsabilité est appelé à se développer notamment parce que la technique contractuelle s'étend dans les matières administratives. Les négligences d'une entreprise peuvent donner l'occasion à la collectivité locale ou aux contribuables locaux de demander réparation au juge du contrat. De même, la responsabilité des collectivités locales du fait de leurs interventions auprès des activités économiques, peut être engagée. Une entreprise condamnée à rembourser une aide sur décision du juge ou sur ordre d'une collectivité locale peut se retourner contre cette dernière qui l'aurait entraînée dans des opérations hasardeuses²⁹¹. Par exemple, une commune qui prend une décision attributive de droit en accordant une garantie à une entreprise ou à une association, engage sa responsabilité pour le préjudice qu'elle cause si elle renonce ensuite à cette garantie²⁹².

De la même manière, une banque peut se retourner contre une collectivité lorsque la décision accordant sa garantie d'emprunt est annulée, que les fonds sont engagés, et le débiteur défaillant. De surcroît, sans qu'il y ait eu au préalable de décision juridictionnelle, un retard anormal dans le versement d'une aide, l'interruption subite et injustifiée d'une aide, une erreur de

²⁸⁹ Il faut pour cela que les fautes de l'entreprise soient suffisamment graves pour justifier la résiliation (non exécution de l'investissement par exemple). Un exemple ancien où un département retire sa subvention : C.E. 29 juin 1966, *Sté pour le traitement industriel des bois et l'équipement de la montagne*, A.J.D.A., 1966, pp. 563-567.

²⁹⁰ La compétence juridictionnelle dépendra de la nature juridique du contrat.

²⁹¹ DEBBASCH, Roland, L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation, *art. cit.* p. 548-549.

²⁹² Une illustration à propos d'une commune qui s'était engagée à donner sa garantie à l'emprunt d'une association en vue de construire une maison de retraite et qui, suite à un changement de majorité municipale, a refusé cette garantie. La commune a payé des indemnités au titre des acquisitions et travaux réalisés par l'association sur la foi de la décision d'octroi, pour commencer la construction : CHOUVEL, François, note sous T.A. de Nantes, 29 janvier 1992, *Association chant'Lavie et autres c/ Commune de Faye* (2 esp.), D., n°17, 1993, J., pp. 238-241 ; C.E., 28 juillet 1993, *Commune de Faye d'Anjou*, Rec. t. p. 658 ; C.A.A., Nantes, 8 nov. 1995, *Commune de Faye d'anjou*, A.J.D.A., n°4/1996, pp. 331-334, obs. CHOUVEL, F.

calcul dans l'octroi ou le remboursement de l'aide, sont d'autres causes de la mise en jeu de la responsabilité de la collectivité locale²⁹³.

Les décisions exécutoires illégales méconnaissant un principe législatif ou les règles d'attribution des aides, les agissements matériels fautifs des collectivités locales ou le non respect d'engagement contractuels, constituent le fondement d'une responsabilité quasi-délictuelle²⁹⁴. Le but d'intérêt général que poursuit l'administration, ne saurait prétendre immuniser sa responsabilité pour les perturbations graves qu'elle engendre. C'est une responsabilité pour faute. La faute commise par une collectivité locale qui octroierait une aide illégale et qui, ensuite, poserait des difficultés de remboursement à l'entreprise bénéficiaire de bonne foi, peut entraîner pour cette dernière des conséquences très dommageables et lui causer un lourd préjudice. En outre, l'ingérence d'une collectivité locale dans le redressement d'une entreprise en difficulté pourrait engager sa responsabilité, tout comme celle de l'Etat²⁹⁵, pour des cas de soutien abusif ou de direction de fait²⁹⁶.

Toutefois, le juge se montre très exigeant quand au degré de gravité de la faute avant de condamner la personne publique. Aussi, l'engagement de la responsabilité n'entraîne pas nécessairement l'indemnisation de la victime. Il faut que le préjudice lié au dommage subi soit direct, matériel et certain. Pour la responsabilité sans faute, basée notamment sur le risque, les dommages causés par les interventions économiques publiques doivent être spéciaux et anormalement graves ce qui limite l'engagement de cette responsabilité²⁹⁷. Il n'est pas rare qu'il y ait eu également une faute de l'entreprise. Ainsi, l'attitude imprudente du bénéficiaire (négligence, défaut d'information) atténue partiellement ou totalement la responsabilité de la

²⁹³ MOREAU, Jacques, Les aides directes accordées par les collectivités territoriales aux entreprises, *art. cit.* p. 6.

²⁹⁴ GROUD, Hervé, La responsabilité des collectivités territoriales du fait de leurs interventions économiques auprès des entreprises, *Cahiers de l'administration territoriale*, n° 10, 1987 pp. 75-145.

²⁹⁵ Pour la première fois, un tribunal de commerce a reconnu l'Etat dirigeant de fait d'une entreprise privée, Trib. Commerce de Rouen, 10 mars 1981, *La chapelle d'Arblay, D.*, 1981, Inf. rap. p. 337, obs. VASSEUR, *Rev. Jur. Com.*, 1982, p. 153, note MESTRE. Il faut que la personne ait en fait exercé, avec la même indépendance, les mêmes fonctions qu'un dirigeant de droit. Il faut une participation effective et active à la gestion (l'abstention ne suffit pas) et des réelles tâches de direction engageant le sort commercial et financier de l'entreprise. Cf. GROUD, Hervé, La responsabilité des collectivités territoriales... *art. cit.* p. 121 ; La responsabilité de la collectivité est engagée s'il y a preuve de son engagement d'assistance à long terme : LLORENS, François, La responsabilité des collectivités locales du fait de leur aide aux entreprises en difficulté : aspect de droit administratif, in *Etudes offertes à J.-M. Auby*, Dalloz, 1992, pp. 413-430.

²⁹⁶ Le juge des conflits a implicitement admis la responsabilité de l'Etat sur cette question dans « l'affaire Manufrance ». Le juge administratif serait compétent : T.C. 23 janvier 1989, *Préfet de la Loire c/Tribunal de commerce de Saint Etienne*, *Rec.* p. 291. Cette décision serait transposable aux collectivités locales selon DAL FARRA, Thierry, Les aides des collectivités locales aux entreprises, *art. cit.* p. 3.

²⁹⁷ L'engagement de la responsabilité sans faute est rarissime et a été admis par le Conseil d'Etat à propos d'affaires anciennes : C.E., 21 novembre 1947, *Société Boulenger*, *Rec.* p. 436, S., 1948, III, 21, concl. ODENT, note MATHIOT ; C.E. 21 janvier 1944, *Caucheteux et Desmontes*, *Rec.* p. 523.

collectivité locale pour la réparation du préjudice²⁹⁸. Comme l'explique Philippe Terneyre « Ce n'est pas parce que l'administration a commis une faute génératrice d'un préjudice que la partie est gagnée pour la victime : encore faut-il faire preuve d'une extrême prudence dans la mise en œuvre de cette obligation de réparation »²⁹⁹.

Il est également difficile d'engager la responsabilité d'une collectivité locale qui aurait trop subventionné une entreprise afin d'éviter sa disparition ou aidé une entreprise dont les chances de sauvetage étaient minces. Si les fonds publics sont affectés, la responsabilité l'est moins. Les collectivités locales poursuivent un large intérêt public dans le cadre du développement économique ou la protection des intérêts économiques et sociaux de la population. Cette mission de service public les engage à prendre des risques dans l'intérêt commun. Sa responsabilité est en jeu que pour faute grave ou erreur manifeste d'appréciation.

3 – Le contrôle supplémentaire des chambres régionales des comptes

Un contrôle budgétaire et financier est opéré sur les budgets locaux par les chambres régionales des comptes. Avant 1982, seule la Cour des comptes jugeait les comptes des comptables publics. La Cour des comptes joue cependant toujours un rôle de conscience juridique en précisant les moyens de sécuriser les interventions économiques et en incitant les collectivités à s'assurer des contreparties économiques de leurs engagements envers les entreprises. Elle peut se faire communiquer tous les documents utiles à ses contrôles et auditionner les élus ou les agents des collectivités locales. Elle consacre des réflexions sur les interventions économiques locales dans un rapport annuel ou dans des rapports particuliers³⁰⁰. Depuis la loi du 2 mars 1982, les chambres régionales des comptes veillent au bon emploi des crédits, fonds et valeurs, en vérifiant les comptes et la gestion des budgets locaux, des établissements, sociétés, groupements et organismes quel que soit leur statut, auxquels les pouvoirs publics locaux apportent un soutien financier³⁰¹.

²⁹⁸ Transposition d'un jugement valable pour l'Etat : C.E. 24 avril 1964, *Société des huileries de Chauny*, Rec. p. 245, concl. BRAIBANT, *R.D.P.*, 1964, p. 799, note WALINE, M., *D.*, 1964, p. 579, note FROMONT, M.

²⁹⁹ TERNEYRE, Philippe, La détermination des personnes responsables des dommages causés par l'interventionnisme économique de la puissance publique, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3/1987, pp. 33-36 (*JCP E*, n° 29/30 du 23 juillet 1987).

³⁰⁰ Par ex. Rapport public particulier de la Cour des comptes, *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Les éditions du Journal Officiel, Paris, novembre 1996, 261 p.

³⁰¹ Voir l'art. 11 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 *précit.* (art. 1612-15 et s. du *C.G.C.T.*). L'organisation des C.R.C. provient de deux lois du 10 juillet 1982 : la loi n°82-594 relative aux Chambres régionales des comptes et modifiant la loi n°67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes et la loi n°82-595 relative aux présidents des Chambres régionales des comptes et au statut des membres des Chambres régionales des comptes (*J.O.* du 13 juillet 1982). Le décret n°83-224 du 22 mars 1983 relatif aux Chambres régionales des comptes précise l'organisation et les règles de procédure à suivre (*J.O.* 25 mars 1983, p. 910).

Tout d'abord, les chambres peuvent exprimer leur opinion sur la qualité de la gestion et évaluer financièrement les politiques publiques locales. Elles présentent des lettres d'observations et des recommandations aux collectivités locales. Les lettres d'observations définitives ne sont adoptées qu'après une procédure contradictoire. L'ordonnateur ou le dirigeant local est ainsi évalué sur l'efficacité de sa gestion. Même si, à la différence du comptable, il ne supporte pas personnellement les conséquences pécuniaires des irrégularités, la publicité des observations peut lui être préjudiciable au plan politique. Les lettres d'observations définitives sont communiquées à toute personne qui en fait la demande et sont portées à la connaissance de l'assemblée délibérante locale lors de sa plus proche réunion, par l'exécutif local. Cette publicité assure un impact considérable aux recommandations, leur donnant à la fois un intérêt pédagogique et une force de persuasion auprès des élus locaux.

Au-delà de cette magistrature d'influence, les chambres régionales sont aussi des juridictions. Leur compétence juridictionnelle ne prévaut que pour le jugement des comptes des comptables locaux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (jugement de débet ou de décharge)³⁰². Les comptes publics sont obligatoirement transmis chaque année aux chambres. Les jugements prescrivent aux comptables la régularisation des anomalies éventuelles après une procédure contradictoire et des vérifications sur pièce et sur place. La chambre régionale des comptes peut également procéder à des contrôles de sa propre initiative³⁰³ et s'il apparaît des faits traduisant de graves irrégularités, la saisine pour information du parquet judiciaire (procureur de la République) peut conduire à d'éventuelles poursuites pénales.

Les chambres opèrent également un contrôle des actes budgétaires. Ceux-ci, depuis 1982, ne sont plus soumis au contrôle préalable du préfet. En cas de défaut d'adoption du budget dans les temps impartis, de vote en déséquilibre réel, de l'exécution du budget faisant apparaître un déficit, les chambres régionales des comptes, selon les lois du 2 mars 1982 et du 10 juillet 1982, adressent des propositions et avis aux préfets afin que ceux-ci règlent les budgets. Il arrive fréquemment que des projets ambitieux de développement économique, mettent en danger les budgets locaux³⁰⁴.

En cas de refus de la collectivité locale d'honorer ses engagements (par exemple lors d'appel en garantie et de refus d'inscrire la dépense obligatoire à son budget, en cas de refus

³⁰² Art. L. 211-1 du *Code des juridictions financières*. Voir, HOUEL, Jean, Le contrôle financier des chambres régionales des comptes, *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp. 135-148.

³⁰³ Art. 87 al. 3 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 *précit*.

³⁰⁴ Pour des exemples, BERTUCCI, Jean-Yves, DOYELLE, Alain, L'activité des Chambres régionales des comptes : le contrôle des interventions économiques des collectivités locales, *A.J.D.A.*, n°12, dec. 94, pp. 883-893.

d'ouvrir une procédure de versement d'aide dont la décision d'attribution a été prise et demeure exécutoire), la chambre régionale des comptes peut être saisie soit par le préfet, soit par le comptable public, soit par un particulier ou tout organisme bancaire intéressé à condition de justifier pour ces deux derniers cas, un intérêt personnel, direct et certain. Dans le délai d'un mois à compter de sa saisine, la chambre régionale des comptes constate un éventuel manquement. Le juge financier met en demeure la collectivité locale d'inscrire la dépense à son budget. En l'absence de réaction de la collectivité, elle demandera au préfet de régler et de rendre exécutoire le budget rectifié, dans le mois suivant la mise en demeure. La chambre fait des propositions de création de ressources ou de diminution de dépenses pour faciliter cette opération³⁰⁵. Elle peut en outre, être saisie par le représentant de l'Etat, lorsque ce dernier estime que la délibération d'une S.E.M. locale « est de nature à augmenter gravement la charge financière d'une ou plusieurs collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires, ou le risque encouru par la ou les collectivités territoriales ou leurs groupements qui ont apporté leur garantie d'emprunt contracté par la société »³⁰⁶. Ce mécanisme n'est toutefois pas très contraignant dans la mesure où il oblige seulement à prendre une nouvelle délibération car l'avis de la chambre ne lie pas la S.E.M.

Après avoir triplées depuis 1984, les multiples interventions économiques locales en faveur du secteur privé sont évaluées aux alentours de 14 milliards de francs par an³⁰⁷. En 1998, elles avoisinaient un volume de 13.8 milliards de francs dont 10.5 milliards au titre des aides directes et 3.3 milliards pour les aides indirectes³⁰⁸. Les aides directes en représentent les trois quarts même si leur part diminue³⁰⁹. Les communes et leurs groupements occupent une place de plus en plus prépondérante dans le dispositif (en 1998, 47% des aides soit 6.5 milliards de francs

³⁰⁵ La saisine de la Chambre régionale des comptes est prévue aux articles 11 (commune), 52 (département) et 83 (région) de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 *précit.* NEMERY, Jean-Claude, Interrogations sur la garantie d'emprunt, in *Les aides publiques, Cahiers de l'administration territoriale*, n° 10, P.U.Reims, 1987, pp. 36-44.

³⁰⁶ Art. 6 de la loi du 7 juillet 1983 relative aux S.E.M. locales, *précit.* Cf. NIVAL, Francis, Le contrôle des sociétés d'économie mixte locales par la chambre régionale des comptes, *L.P.A.*, n°128, 25 octobre 1995, pp. 28-30.

³⁰⁷ Le volume des aides est passé de 1.8 milliards de francs en 1979 à 4.4 mdf en 1984, 12.3 mdf en 1990, 13.7 en 1991, 14.2 en 1992, 15 en 1993, 14.3 en 1994, 13.76 en 1995, 13.8 en 1996, 13.9 en 1997 hors garanties d'emprunt). Après une forte hausse (les aides ont suivi une progression annuelle moyenne de 11.2% de 1988 à 1993, ce qui était deux fois supérieur à la croissance annuelle moyenne des dépenses totales des collectivités locales, 6.2% sur la même période), depuis 1993, il y a un tassement. Aussi, rapportées aux dépenses totales les aides économiques locales représentent peu (1.5% pour les communes, 1.6 % pour les départements; 5.15% pour les régions) ; Voir *Les Notes Bleues de Bercy*, n°45 du 16-31 août 1994 et n°106, mars 1997, 16 p. et n°145 du 16 au 31 octobre 1998; n°160, 1^{er} au 15 juin 1999. Egal. Rapport STEIB, Jean, Conseil Economique et Social, *Les interventions économiques des collectivités territoriales, op. cit.* ; Rapport MERCIER, Michel, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information du Sénat n°447, 1999/2000, p. 452.

³⁰⁸ AH-TIANE, M., Les aides en matière économique en 1998, *Notes Bleues de Bercy*, n°181, 16 au 30 avril 2000, 12 p. Plus de 70% des aides directes sont des subventions, 20% les prêts et avances. Dans les aides indirectes, 35.5% consistent à l'aménagement de zones d'activités, 30.5% sont des prises de participations.

³⁰⁹ En 1995, elles représentaient près des 80% des aides contre « seulement » 76% aujourd'hui.

contre 35.6% en 1994), les départements (25%, 3.5 mdf) et les régions (28%, 3.8 mdf). Plus de trois cent mille entreprises bénéficieraient d'aides.

Les collectivités locales sont les acteurs prépondérants du changement des méthodes administratives par l'appropriation et le développement des instruments juridiques interventionnistes³¹⁰. L'ensemble des techniques d'ingénierie financière sont l'illustration de cette modernité des « savoir-faire » administratifs. Les aides font intervenir des montages juridiques complexes et des financements croisés entre les partenaires publics du développement local. Le procédé contractuel a gagné les collectivités locales que ce soit dans la relation avec les entreprises ou avec d'autres collectivités locales³¹¹. Pour autant, eu égard à l'usage massif des subventions, les décisions unilatérales conservent leur intérêt. Certes, le comportement entrepreneurial des collectivités locales peut avoir des conséquences dépensières³¹² mais les encadrements juridiques imposés par le législateur et l'action « pédagogique » de nombreuses entités tant associatives (association d'aide et de conseil aux élus), que juridictionnelles (tribunaux administratifs, chambres régionales des comptes), font que les dépenses sont de mieux en mieux assurées. Néanmoins, allant au-delà des possibilités législatives, il arrive que les initiatives locales se retrouvent dans l'illégalité (octroi d'aides directes par une commune ou un département sans l'apport préalable de la région, rabais perdant de vue les plafonds, octroi de garanties de passif aux entreprises etc.)³¹³.

La relation entre les collectivités locales et les entreprises est passée de la quasi ignorance à une relation courtisane. Le droit pénal commence d'ailleurs à s'intéresser à ces relations. L'affaire « *Plantes et Médecines* » en témoigne. Après une mise en examen en 1995 par un juge d'instruction, le Maire de Cahors a été renvoyé en octobre 1999 devant le tribunal correctionnel pour « prise illégale d'intérêt et corruption passive » alors qu'il avait fait venir sur sa commune

³¹⁰ Des praticiens témoignent : *L'interventionnisme économique du département*, Les cahiers de droit public, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Poitiers, 1986, 217 p., Dossier développement local. Aides économiques : un champ d'action restreint, *Le courrier des maires*, 8 novembre 1996, p. IV à XXVII ; DELCAMP, Alain, GILBERT, Guy (dir.), *La décentralisation, dix ans après*, Paris, L.G.D.J., 1993, 610 p.

³¹¹ HECQUARD-THERON, Maryvonne, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *A.J.D.A.*, juin 1993, pp. 451-461.

³¹² HERTZOG, Robert, Le pouvoir dépensier, *R.F.F.P.*, n°41, 1993, p. 105.

³¹³ En 1990, 33 départements étaient en situation illégale au regard des dispositions de la loi du 7 janvier 1982 : MADIOT, Yves, Imbrication des aides financières. Dimension européenne, *Les cahiers du C.N.F.P.T.* n°42, déc. 1994, pp. 41-46. Voir en bilan, *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Rapport public particulier de la Cour des Comptes, *op. cit.* p. 35 et ss.; Une année d'activité des chambres régionales des comptes, Fascicule n°2, *Gaz. Comm.* n°9/1395 du 3 mars 1997, pp. 115-120 ; BERTUCCI, Jean-Yves, DOYELLE, Alain, *L'activité des Chambres régionales des comptes : le contrôle des interventions économiques des collectivités locales*, *A.J.D.A.*, n°12, dec. 94, pp. 883-893 ; BOEUF, Jean-Luc, POTIER, Vincent, Cinq ans d'activités des chambres régionales des comptes, *Gaz. Comm.* n° 42/1380 du 4 novembre 1996, p. 29 ; Une année d'activité des chambres régionales des comptes, Fascicule n°2, *Gaz. Comm.* n°14/1448 du 6 avril 1998, p. 171 et ss.

une entreprise créant 200 emplois en lui vendant un terrain pour un franc symbolique. Ce terrain communal avait été acheté 1.7 millions de francs³¹⁴. Le maire avait commis l'imprudence d'avoir des relations privilégiées avec cette entreprise et ne s'en cachait pas. Il en fut le consultant puis l'administrateur et connaissait bien le directeur.

Il est toutefois délicat de savoir dans quelle mesure les collectivités territoriales contribuent à créer des emplois puisque l'efficacité réelle des interventions n'a jamais été démontrée³¹⁵. Certes, les aides favorisent la fidélité des entreprises au territoire local (effet psychologique de se sentir soutenu et accueilli par un territoire). Mais, de l'avis d'un représentant du patronat, l'octroi des aides directes n'aurait pas un impact déterminant sur la localisation des entreprises, les entreprises étant « plus sensibles à l'existence d'un environnement économique riche en projets, en infrastructures et en équipements favorables à leurs stratégies »³¹⁶. Comme pour les aides de l'Etat, beaucoup d'entreprises profitent des effets d'aubaine ce qui signifie que de toute manière elles auraient créé des emplois même en l'absence d'aides. Par contre, l'aide financière permettant à une entreprise de surmonter une difficulté passagère peut être efficace à condition de ne pas retarder son adaptation sur le marché et compromettre sa compétitivité à terme. De plus, toutes les entreprises ne sont pas égales devant les aides. L'accès à l'information demeure un obstacle pour les petites unités alors que les sociétés importantes, plus courtisées, savent bien plus naviguer dans les mécanismes d'attribution des aides économiques. De même, la longueur des procédures d'attribution des aides dissuade souvent les entreprises à s'engager dans des démarches auprès des collectivités publiques. Enfin, la dispersion des aides et la concurrence entre collectivités provoquent parfois un effet de neutralisation des interventions.

Le régime français s'avère en retrait par rapport à d'autres Etats européens dont les puissantes collectivités régionales sont plus armées pour aider les entreprises à affronter la concurrence, comme en Allemagne, en Italie ou en Angleterre³¹⁷. En 1990, le montant des aides

³¹⁴ Voir *Le Monde*, 9 octobre 1999, p. 15.

³¹⁵ Aucune étude n'a pu réellement mesurer l'impact de ces aides sur l'emploi. Jean-Pierre RAFFARIN, président de l'Association des régions de France estime que sur 390.000 emplois créés en 1998, seuls 90.000 seraient le fait des politiques publiques (soit 23 %), le reste dépendant de la croissance économique. Ce calcul est uniquement fondé sur l'affirmation d'un dirigeant politique. Source in *Le Monde*, mardi 16 mars 1999, p. 11. Certains auteurs n'hésitent pas à affirmer que le désengagement financier de l'Etat, doublé d'initiatives « gadget » des collectivités locales n'offre que des résultats modestes pour l'emploi et un gaspillage de fonds publics. Voir FISCHER, Béatrice, Gaspillage de terrains et de fonds publics au nom de l'emploi, *Etudes foncières* n° 72, septembre 1996, pp. 24-25 ; BIHR, Alain, Le mirage des politiques de développement local, *Le Monde diplomatique*, novembre 1992, pp. 18-19.

³¹⁶ Propos de SCHMITT, Patrick, in *Finances locales et aménagement du territoire*, Les actes des débats de trois journées d'études régionales pour un colloque national, *op. cit.* p. 206.

³¹⁷ Sur ce point comparatif, voir le rapport de LAFFINEUR, Marc, *Les interventions économiques des collectivités locales dans l'Union européenne*, Rapport au Premier ministre, sept. 1996-février 1997, 87 p., ann. (spéc. p. 6) mais aussi *Les aides des collectivités territoriales aux entreprises*, Documents de travail du Sénat – série législation comparée n°LC 65 (<http://www.senat.fr/lc/lc65> le 8/08/00).

régionales (Etat et collectivités locales) s'élevait pour une proportion de 100 en France, à 300 en Belgique, 304 au Royaume-Uni, 655 en Allemagne, 1160 en Italie. La moyenne communautaire s'élevant à 538³¹⁸. Les collectivités locales françaises pèsent encore peu par rapport aux « mouvements de fonds du marché mondial, aux décisions des poids lourds de l'économie que sont les Etats et les firmes multinationales »³¹⁹. Même de mieux en mieux structurée, l'action économique locale n'est pas toujours assez puissante dans une compétition qui la dépasse³²⁰.

Section 2 – La structuration de l'interventionnisme économique local

Au regard de l'arsenal juridique de l'action économique, les collectivités locales sont désormais aptes à promouvoir une politique économique globale. A bien des égards, la décentralisation peut être perçue comme « l'avènement du politique » autant parce que le pouvoir des élus se renforce, que s'accroît la politisation des administrations locales mais également parce que se construisent de véritables politiques publiques économiques locales (§1). La décentralisation a également confirmé le service public de l'interventionnisme économique (§2).

§1 – La banalisation des politiques publiques locales de développement économique

La décentralisation a permis de banaliser la notion de politique publique économique pouvant être menée au plan local en relative autonomie du niveau national. Dans un contexte hautement concurrentiel, le développement du territoire est complexe à traiter. Les interventions économiques pour attirer des emplois permettent un traitement de plus en plus global ou complet des besoins (A) d'où l'identification de politiques publiques locales (B).

A – Le traitement global des besoins économiques par les collectivités locales

La mise en place institutionnelle de la décentralisation s'est déroulée pendant une mutation rapide du monde économique et en particulier de celui du fonctionnement des activités économiques³²¹. Après avoir été longtemps orientée par la recherche de faibles coûts, la

³¹⁸ Ces rapports sont livrés par MADIOT, Yves, Introduction à la journée du 29 avril 1994 – Poitiers - sur les outils des collectivités locales au service de l'aménagement du territoire, in *Finances locales et aménagement du territoire*, Crédit Local de France, DATAR, 1995, pp. 179-187.

³¹⁹ BIHR, Alain, Le mirage des politiques de développement local, *art. cit.*, p. 18.

³²⁰ BIAREZ, Sylvie, L'action économique des grandes villes françaises, *R.F.A.P.*, n° 39, juill-sept. 1986, pp. 511-524 (spéc. p. 521).

³²¹ Voir *Villes, la nouvelle donne économique*, Synthèse de la 2ème journée nationale « développement local », Marseille-3 juillet 1997, Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, Direction de l'Appui aux Entreprises, Mission Ville, diffusion janv. 1998, 12 p. Voir aussi les résultats des recherches « *Mutations économiques et urbanisation* » initié en 1985, *op. cit.* et, Les dynamiques du territoire, *Lettre de la D.A.T.A.R.*, n°95-mars 1986.

localisation des entreprises est aujourd'hui liée à l'organisation globale des territoires³²². Par conséquent, l'environnement nécessaire aux activités économiques doit être enrichi pour ancrer celles-ci au territoire local³²³. Dès lors, les territoires mal desservis en services sont « disqualifiés de la compétition économique »³²⁴. L'économie de services et de réseaux « redonne sa place au territoire »³²⁵. Les collectivités locales jouent aujourd'hui un rôle décisif dans l'organisation globale de leur territoire, là où précisément l'Etat dirigiste a été insuffisant.

La politique économique locale est animée par la logique de développement économique et de compétition. En même temps, elle doit aussi tenir compte de la solidarité et du traitement de l'exclusion sociale³²⁶. La conciliation de ces deux logiques sous entend là encore une appréhension complète des difficultés et justifie le recours à des instruments juridiques diversifiés. Ainsi, « De simples accompagnateurs du développement économique local, les élus locaux en sont bien souvent, à l'heure actuelle, devenus les moteurs grâce à la conduite de politiques dynamiques de gestion et de développement de l'économie locale »³²⁷. Les élus locaux sont conscients du rôle « socio-économique décisif » en matière d'emploi joué par les institutions dont ils ont la charge. Comme l'indique Bernard Plasait, les collectivités locales « ne peuvent plus se contenter d'accompagner socialement le traitement du chômage. (...) Le traitement local de l'emploi est désormais une dimension nécessaire de la lutte contre le chômage, et les collectivités locales sont devenues des acteurs légitimes essentiels de l'insertion sociale et professionnelle, aux côtés des entreprises et du secteur associatif »³²⁸.

La volonté de globaliser les réponses au problème de l'emploi est perceptible à tous les niveaux de collectivités locales. Par exemple, les régions ne se sont pas privées de la compétence qu'elles tiennent de l'article 59 alinéa 5 de la loi du 2 mars 1982. Elles peuvent passer des conventions avec les autres collectivités territoriales pour mener des actions de leur compétence. Elles ont ainsi développé de multiples formes contractuelles visant à appréhender globalement le

³²² BOULOT, J.-L., Les contraintes de localisation industrielle, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3/1994 pp. 11-14 (*JCP ed. E.* n°30 du 28 juillet 1994).

³²³ VELTZ, Pierre, Décentralisation et économie locale : à la recherche de la compétitivité territoriale, in *La décentralisation en France*, *op. cit.*, pp. 203-211.

³²⁴ VELTZ, Pierre, Exposé introductif : les nouveaux espaces de l'entreprise, *art. cit.* p. 8 ; BOUINOT, Jean, Les nouvelles stratégies d'entreprise et l'évolution des inégalités de richesse entre collectivités locales, *R.F.F.P.*, 1992, n° 38, pp. 149-156.

³²⁵ VELTZ, Pierre, Logiques d'entreprise et territoires : les nouvelles règles du jeu in SAVY, Michel, VELTZ, Pierre (dir.), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, *op. cit.* p. 51.

³²⁶ JEGOUZO, Yves, Compétition et solidarité entre collectivités locales, *Revue Française de Finances Publiques*, 1992, n° 38, pp. 157-168 ; LE GALES, Patrick, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *R.F.S.P.*, n° 1, fev. 1995, pp. 57-95.

³²⁷ Cf. *L'action économique des collectivités locales*, *op. cit.* p. 9.

³²⁸ PLASAIT, Bernard, *Journal Officiel, Débats parlementaires*, Sénat, 30 octobre 1997, p. 2982, Question n°2292 à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité.

développement économique d'un territoire local³²⁹. Aussi, les collectivités régionales sont en première ligne pour créer des structures transversales d'animation économique³³⁰. La région devient un lieu d'harmonisation des politiques locales.

Les systèmes productifs locaux encouragés par la D.A.T.A.R. depuis 1996³³¹, sont un autre exemple de traitement global des difficultés économiques. L'armature économique du territoire local est portée par le travail de partenariat des institutions publiques territoriales et des groupements professionnels privés (mise en réseau des entreprises d'une filière, solidarité dans l'esprit d'entreprise) en adaptant l'idée des districts italiens initiés dès les années soixante-dix³³². Ce n'est plus seulement le soutien immédiat aux activités prises isolément qui compte mais également l'échange d'informations, la mise en réseau des entreprises, l'accompagnement et la genèse de leurs projets, la promotion et la formation.

En outre, l'intervention publique locale tend à favoriser la rencontre de l'offre et de la demande de travail. L'apparition récente des clauses de « mieux disant social » dans les procédures de passation des marchés publics illustre, là encore, la percolation des instruments juridiques locaux du développement dans les rouages économiques territoriaux. D'ordinaire, un marché public n'est pas l'instrument d'une politique sociale. Il est attaché à la satisfaction des besoins matériels de l'administration. Au regard du droit de la commande publique, l'objectif du plein emploi s'efface derrière l'impératif concurrentiel³³³. En effet, « concurrence, égalité de traitement et transparence constituent le triptyque du droit des marchés publics »³³⁴. Le prix des prestations, le coût d'utilisation, la garantie professionnelle et financière des candidats, la valeur technique et le délai d'exécution sont les critères de base pour attribuer un marché à une entreprise selon les articles 97 *bis*, 297 et 299 *ter* du Code des marchés publics. Mais, des clauses additionnelles comme des critères de qualité ou d'esthétisme peuvent se greffer à ce dispositif à condition d'être spécifiées dans le règlement de consultation et être justifiées par l'objet du marché ou ses conditions d'exécution.

³²⁹ Cf. supra. p. 343.

³³⁰ Exemple d'action globale parmi d'autres, la création en Ile-de-France d'une agence régionale du développement chargée d'animer les réseaux d'intelligence économique, piloter l'accueil des entreprises, gérer les différentes aides : COSSARDEAUX, Joël, L'Ile-de-France va renforcer ses interventions en faveur des entreprises, *Les Echos*, 3 et 4 décembre 1999, p. 6.

³³¹ En 2000, 96 systèmes productifs locaux sont aidés par la D.A.T.A.R.

³³² En 1998, les districts italiens étaient 200, regroupaient 2.2 millions d'emplois et représentaient 42,5% de l'emploi manufacturier, voir, VIDAL, Florence, Les districts italiens. Un modèle de développement local exemplaire, *Futuribles*, sept. 2000, n°256, pp. 5-21. Cf. également, *Lettre de la D.A.T.A.R.*, n°162, avril 1998.

³³³ MICHON, Jérôme, Attribution des marchés publics. Peut-on privilégier les créateurs d'emploi ?, *Mon. T.P.B.*, n°5001, 1^{er} octobre 1999, pp. 46-49.

³³⁴ *Ibidem*. p. 46.

En ce sens, et en l'absence de réglementation sur cette question³³⁵, certains appels d'offres de marchés publics municipaux intègrent la clause du mieux disant social³³⁶. La clause ne doit pas être l'unique critère de sélection des entreprises et doit être utilisée comme critère additionnel des autres critères classiques (prix, valeur technique, délai d'exécution etc.)³³⁷. La clause n'est pas prohibée si elle est justifiée par l'objet du marché ou est une condition d'exécution du marché³³⁸. Elle doit être spécifiée dans le règlement de passation du marché. Il est possible de choisir parmi les candidats potentiels, celui qui offre avant tout une prestation satisfaisante sur le plan économique, accompagnée d'une action spécifique dans les domaines de l'exclusion, de l'insertion et de l'emploi³³⁹. Mais, si la doctrine valorise la clause du mieux disant social et le juge communautaire ne la rejette pas³⁴⁰, le tribunal administratif de Strasbourg a récemment estimé qu'un marché de nettoyage « n'implique ni en lui même, ni par ses conditions d'exécution que le critère d'insertion sociale soit imposé comme critère additionnel aux entreprises soumissionnaires »³⁴¹.

Enfin, pour clore cette liste d'exemples, le renouveau de la planification urbaine dans les années quatre-vingt-dix démontre que les collectivités locales ont dépassé un cap dans l'appréhension qualitative de leur développement. D'une planification urbaine, les collectivités ont développé une planification stratégique dans le cadre d'un « marketing territorial ». Les

³³⁵ Une circulaire interministérielle du 29 décembre 1993 (*Mon. T.P.B.*, 14 janvier 1994, supplém. Textes off., p. 235) puis une autre n°95-94 du 14 décembre 1995 (*Mon. T.P.B.*, 22 décembre 1995, supplém. Textes off., p. 202) ont précisé les conditions d'insertion de la clause de mieux disant social dans les procédures mais ces textes n'ont pas de valeur réglementaire (C.E., 10 mai 1996, *Fédération nationale des travaux publics. Fédération nationale du bâtiment, A.J.D.A.*, 1997, p. 196) ; Après bien des tergiversations, un décret pourrait consacrer dans le cadre de l'économie solidaire, le « mieux disant social », voir, *Mon. T.P.B.*, n°5033 du 12 mai 2000, p. 21.

³³⁶ Cas de Grenoble ou Strasbourg.

³³⁷ C'est ce qu'a spécifié le Conseil d'Etat, C.E., 29 juillet 1994, *Commune de Ventenac en Minervois*, req. n°131562. Annulation d'un marché ayant retenu comme critère principal le maintien de l'emploi local.

³³⁸ LOQUET, Patrick, L'utilisation de la clause du mieux-disant social dans les marchés publics : une simple affaire de volonté politique et d'ingénierie sociale, *Rev. adm.*, n°312, nov.-déc. 1999, pp. 638-641 ; LOQUET, P., L'utilisation de la clause du mieux-disant social, *Journal des Maires*, juill.-août 1999, pp. 62-63 ; LOQUET, P., Le mieux-disant social. Critère objectif ou volonté politique ?, *Les Cahiers Jurid des Coll. Territ.*, n°41, août-sept. 1999, pp. 13-15.

³³⁹ Un marché public peut servir de support à des actions d'insertion professionnelle notamment les jeunes, les personnes bénéficiaires du R.M.I. ou les chômeurs de longue durée. IGALENS, Jacques, VICENS, Christine, Liaisons entre budget municipal et emploi, *Les Chroniques du Plan Urbain*, n°23-mars 1998, pp. 12-13 ; BRECHON-MOULENES, Christine, Le marché public au service de l'emploi local, *Mon. T.P.B.*, 1994, p. 58.

³⁴⁰ C.J.C.E., 28 septembre 1988, *Gebroeders Beentjes BV c./Etat des Pays-Bas*, aff. 31/87, *Rec.* p. 4659 (en l'espèce, une clause prévoyait que le titulaire du marché devait recruter 70% de la main d'œuvre parmi les chômeurs de longue durée auprès du bureau régional de l'emploi).

³⁴¹ T.A. Strasbourg, 30 nov. 1999, *Préfet du Bas-Rhin c/ Communauté urbaine de Strasbourg, société Au Port'unies*, req. 991028, *A.J.D.A.*, mai 2000, pp. 459-462, concl. DEVILLERS, Pascal, *R.G.C.T.*, mai-juin 2000, p. 250, note CHEROT, J.Y. Appel d'offre passé par la C.U. de Strasbourg pour le nettoyage de terrains à destination des gens du voyage. Une association de quartier avait été retenue. Les entreprises devaient notifier si elles avaient l'intention de procéder pour ce marché à des embauches ou des formations, ou d'en sous-traiter tout ou partie à une entreprise d'insertion. La communauté avait pourtant indiqué avoir fait son choix sur des questions de valeur technique.

territoires sont des marques dont l'image est décisive pour favoriser ou freiner le développement économique. La démarche stratégique est apparue au début des années quatre-vingts dans les pays anglo-saxons. Les « démarches stratégiques emploient des outils et des procédures scientifiques et techniques avec l'intention d'améliorer l'efficacité, ou mieux les performances, de l'action publique pour en souligner les dimensions symboliques et de mise en scène »³⁴². Les projets de développements stratégiques sont définis par une nébuleuse d'acteurs publics, parapublics et privés au sein desquels l'Etat est parfois relayé au rang d'acteur banal du système. Les pouvoirs locaux passent de « l'interventionnisme réactif aux stratégies de développement »³⁴³. Un lien direct existe entre la planification, l'urbanisme et la vie politique locale, de sorte que la durée des mandats locaux rythme les projets urbains.

La démarche de projet est désormais indissociable de l'idée de programmation³⁴⁴. La politique urbaine devient plus « performancielle »³⁴⁵, c'est à dire que les collectivités locales fixent des objectifs sans préjuger *a priori* des modalités de leur réalisation. « Il s'agit de planifier et de gérer le contexte plutôt que de tenter de guider directement les acteurs et les opérateurs » c'est à dire passer du règlement à la règle du jeu, explique François Ascher³⁴⁶.

B – L'identification de politiques publiques locales

L'analyse en terme de « gouvernance urbaine » ou de « pouvoir local » apportée par la science politique en France ou en Angleterre, de même l'apport des stratégies d'acteurs de la sociologie des organisations, sont des passerelles qu'il semble utile de mentionner en tant que complément de l'analyse juridique, afin d'expliquer les évolutions du système administratif. La gouvernance urbaine et autres termes proches ne sont pas des notions juridiques³⁴⁷ mais des manières lexicales de se représenter la complexité des rapports de pouvoir, la construction et le

³⁴² PADIOLEAU, Jean-G., DEMESTEERE René, Les démarches stratégiques de la planification des villes, origines, exemples et questions *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 51, 1991, pp. 28-39 (*cit.* p. 28).

³⁴³ MARCOU, Gérard, Les pouvoirs locaux et régionaux entre les politiques nationales d'aménagement du territoire et les mutations économiques dans certains pays d'Europe occidentale, *Les cahiers du CRAPS*, n°8, juin 1989, pp. 18-47 (spécialement p. 30 et ss.).

³⁴⁴ CHALAS, Yves, L'urbanisme comme pensée pratique. Pensée faible et débat public, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Gouvernance, n°80-81, décembre 1998, pp. 205-214 ; NOVARINA, Gilles, La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Gouvernance, n°80-81, décembre 1998, pp. 173-179.

³⁴⁵ ASCHER, François, Projet public et réalisation privées, le renouveau de la planification des villes, *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 51, 1991, pp. 4-15, spéc. p. 13.

³⁴⁶ ASCHER, François, Projet public et réalisation privées..., *art. cit.* p. 13.

³⁴⁷ Gouvernabilité par exemple. La gouvernance est liée à la ville ou au milieu urbain car c'est d'abord en ce milieu qu'a émergé la complexité des politiques publiques. Le concept peut être transposable à tout milieu local. La ville n'est toutefois pas non plus une notion juridique car ce n'est ni un territoire ni une institution bien qu'elle existe dans le droit comme objet d'une politique spécifique.

pilotage des politiques publiques au niveau local³⁴⁸. Rompant avec la représentation de l'action publique centralisée et autoritaire, la gouvernance évoque au contraire une « forme négociée de l'action publique fondée sur une plus large répartition du pouvoir et sur une coopération entre acteurs publics et privés »³⁴⁹. C'est avec la décentralisation que la France est passée d'une organisation de type administration républicaine au gouvernement urbain³⁵⁰. C'est un mouvement d'affranchissement par rapport à l'Etat. Au regard de leur cohérence ou de leur systémativité, les interventions économiques locales répondent souvent à la définition que l'on peut donner de la politique publique (1), bien qu'il faille nuancer le propos car toutes les collectivités territoriales ne sont pas égales devant l'élaboration de politiques publiques (2).

1 – L'action économique locale rapprochée de la définition de la politique publique

Toute action répétitive n'est pas nécessairement l'expression d'une politique. Ceci est encore plus vrai au niveau local qu'au niveau national. Comme l'a écrit Jacques Chevallier, il faut se méfier de la banalisation de l'emploi des termes porteurs d'effets symboliques comme celui de « politique publique » et rechercher la cohérence d'une définition au-delà de la « magie » du vocable³⁵¹. Une politique publique se présente sous la forme d'« un ensemble de mesures concrètes articulées entre elles, une « grappe de décisions », formant un programme cohérent ; elle implique la définition de finalités, d'orientations, de priorités et suppose la mobilisation d'un ensemble de ressources – juridiques, matérielles et symboliques – afin d'atteindre les objectifs fixés »³⁵². La notion de politique publique, pour être recevable au niveau local, doit contenir ces éléments. En pratique, c'est très souvent le cas.

³⁴⁸ La notion de gouvernance provient des pays anglo-saxons (« governance »). D'essence libérale, elle est née des échecs de l'Etat à développer des réformes structurelles et macro-économiques jugées nécessaires à l'ouverture des marchés. Adapté au niveau local, il s'agit d'une façon d'exprimer le changement des relations relatives au pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales et montrer que l'Etat n'a plus le monopole de la régulation. C'est aussi un moyen de fonder l'intervention de la puissance publique sur des critères tirés de l'économie de marché. Voir LORRAIN, Dominique, Administrer, gouverner, réguler, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Gouvernance, n°80-81, décembre 1998, pp. 85-92 ; OSMONT, Annick, La « governance » : concept mou, politique ferme, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, décembre 1998, pp. 19-25.

³⁴⁹ RANGEON, François, Le gouvernement local, in *La gouvernabilité*, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1996, pp. 166-173 (spéc. p. 167).

³⁵⁰ LORRAIN, Dominique, De l'administration républicaine au gouvernement urbain, in *Sociologie du travail* n° 4/1991, pp. 461-484 ; égal. GUILLOT, Michel, *De l'administration au gouvernement des villes*, Thèse de droit public, Université Lyon 2, 1993, microfilm.

³⁵¹ CHEVALLIER, Jacques, Décentralisation et politiques publiques, *A.J.D.A.*, spécial, 20 avril 1992, pp. 120-126.

³⁵² CHEVALLIER, Jacques, *Ibidem* p. 120. Pour d'autres définitions voir : GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean, (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4 « Les politiques publiques », P.U.F., 1985, 558 p. dont THOENIG, Jean-Claude, L'analyse des politiques publiques, pp. 13 et s.; MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, n°2534, 3^{ème} ed. 1998, p. 104 ; MENY, Yves, THOENIG, Jean-Claude, *Politiques publiques*, P.U.F., coll. Thémis, 1989, 391 pp. 130-132.

La politique locale est aujourd'hui le fruit de la construction délibérée d'une stratégie de développement. La collectivité locale bénéficie d'une liberté d'action conséquente de l'étape initiale de la réflexion à la concertation, jusqu'à la prise de décision et une large de manœuvre certaine dans son exécution. La liberté de choix de développement des élus locaux est fondamentale pour la reconnaissance des politiques locales. Les grandes collectivités locales ou leurs groupements disposent des éléments d'une politique structurée et allouent des moyens pour parvenir à leur but³⁵³. Une vision dynamique remplace une conception accessoire, minimaliste voire résiduelle, de l'interventionnisme local. La place jusque-là contenue des collectivités locales au sein de l'Etat induisait une vision sclérosée des problèmes économiques à traiter. Hostile au concept de politique locale qui laisse supposer un pouvoir local, l'Etat entretenait un lien surtout organique avec les collectivités locales, les confinant dans un rôle fonctionnel³⁵⁴. Pendant longtemps la seule représentation des politiques locales acceptées par l'Etat fut celle de la projection et de la transcription des politiques nationales sectorielles au niveau local³⁵⁵. Le pouvoir local s'analysait comme un pouvoir d'exécution par des mesures d'application ou de gestion, mais pas comme un pouvoir de conception³⁵⁶. Or, la décentralisation a en partie libéré les collectivités locales du principe de subsidiarité de leur intervention par rapport à l'Etat. Les élus locaux se transforment « en producteurs de politiques publiques »³⁵⁷. La décentralisation a affermit la consistance et l'autonomie des politiques locales grâce à la « restructuration de l'espace public local autour de la dimension économique »³⁵⁸.

³⁵³ Les grandes mairies urbaines sont des institutions territoriales de premier rang notamment par le fait de la métropolisation. Hormis Paris, les cas les plus médiatiques sont ceux de Lyon, Lille, Montpellier, Marseille : BOUINOT, Jean, LOVI, Corinne, (dir.), *L'action économique des grandes villes en France et à l'Etranger*, Paris Ed. Economica et CFPC, 1987. 316 p. ; LORRAIN, Dominique, *La montée en puissance des villes*, in *Economie et humanisme* n° 305, janvier -février 1989, pp. 6 à 20 ; LE GALES, Patrick, OBERTI, Marco, Les stratégies des villes, in NEMERY, J.C., WACHTER, Serge (dir.), *Entre l'Europe et la décentralisation, Les institutions territoriales françaises* Datar-Ed. de l'Aube, 1993, p. 107 et s. ; BONNEVILLE, Marc, L'internationalisation des villes, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2/1994 et repris dans *Problèmes économiques* n° 2.418 du 5 avril 1995, pp. 6-13 ; BIAREZ, Sylvie, *Le pouvoir local*, *op. cit.* ; BIAREZ, Sylvie, Pouvoirs et organisations locales - vers un nouveau paradigme, *Sciences de la société*, n° 38, mai 1996, pp. 23-47 ; BIAREZ, Sylvie, Théorie du pouvoir local en France, *Rev. Int. Sciences Adm.*, 1988, n°3, pp. 425-457.

³⁵⁴ MABILEAU, Albert, Les institutions locales et les relations centre-périphérie, in GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean, *Traité de science politique*, vol. 2 « Les régimes politiques contemporains », Paris, 1985, pp. 553-598.

³⁵⁵ CHEVALLIER, Jacques, Décentralisation et politiques publiques, *art. cit.*, pp. 120-121.

³⁵⁶ MENY, Yves, Les politiques des autorités locales, in GRAWITZ, M., LECA, J., *Traité de science politique*, vol. 4 « Les politiques publiques », *op. cit.*, pp. 421-465. Toutefois, sous l'impulsion d'élites politiques locales, la « périphérie », à vrai dire les grandes villes, pouvaient être très dynamiques. Les élus locaux ont toujours été les médiateurs des politiques sectorielles menées par l'Etat : D'ARCY, François, DOMENACH, Claude, Une administration nouvelle : les grandes villes, *A.J.D.A.*, oct. 1976, pp. 506-509.

³⁵⁷ CHEVALLIER, Jacques, Décentralisation et politiques publiques, *art. cit.* p. 121.

³⁵⁸ GERBAUX, Françoise, MULLER, Pierre, Les interventions économiques locales, *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp. 99-114.

Il y a enchevêtrement des logiques sectorielles de l'Etat³⁵⁹ avec les logiques territoriales des collectivités locales. Au référentiel sectoriel des politiques publiques s'ajoute un référentiel territorial. Les différents acteurs du développement local s'entendent autour d'une rhétorique de l'intervention publique locale nécessaire à la construction du sens dans l'action publique³⁶⁰. La négociation est devenue un passage obligé de la mise en œuvre des politiques publiques locales³⁶¹. Chaque acteur joue un rôle sans se prévaloir d'une emprise sur le système et sur les autres acteurs comme l'Etat a pu le faire auparavant. La diversité du système administratif local contrebalance, fragmente et dilue l'exercice du pouvoir³⁶².

Une politisation de l'action locale s'opère par la personnalisation du mandat local lors des élections. Une nouvelle « notabilisation » des élus locaux par rapport à l'Etat³⁶³ se révèle en partie parce que l'attention des élus locaux est « davantage orientée vers leur propre territoire que vers les sommets parisiens et nationaux » explique Jean-Claude Thoenig³⁶⁴. Indéniablement, les réseaux politiques classiques se développent³⁶⁵. Même la fonction publique territoriale est affectée par ce mouvement de politisation. De plus, les élus locaux sont plus professionnels et moins nombreux sont ceux qui, même au niveau des petites collectivités locales, peuvent exercer leur mandat en complément d'une autre activité³⁶⁶.

³⁵⁹ Sur les politiques sectorielles de l'Etat : MULLER, Pierre, Un schéma d'analyse des politiques sectorielles, *R.F.S.P.*, n°2/avril 1985, pp. 165-189 ; *Traité de Science politique*, GRAWITZ, M., LECA, J. (dir.), volume 4 « Les politiques publiques », *op. cit.*

³⁶⁰ Avec notamment des leitmotivs tels que la gestion de services publics, le développement local, la défense de l'intérêt général : FAURE, Alain, Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique, in FAURE, Alain, POLLET, Gilles, WARIN, Philippe, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*. Débats autour de la notion de référentiel, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, pp. 69-83 (spéc. p. 74).

³⁶¹ GAUDIN, Jean-Pierre, Politiques urbaines et négociations territoriales, Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?, *R.F.S.P.*, n° 1, fev. 1995, pp. 31-56.

³⁶² LE GALES, Patrick, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *art. cit.*, p. 90.

³⁶³ La culture de notables a toujours existé en France à partir des réseaux relationnels tissés entre des élus locaux et l'Etat : voir les travaux critiques de WORMS, Jean-Pierre, Le préfet et ses notables, *Sociologie du travail*, 1966, VIII, n°3 spécial p. 249 ; GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, *op. cit.* ; RONDIN, Jacques, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, L'espace du politique, 1985, 355 p.

³⁶⁴ THOENIG, Jean-Claude, L'action publique locale entre autonomie et coopération, *art. cit.*, p. 115.

³⁶⁵ MABILEAU, Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 2^{ème} ed. 1994, p. 85 ; Les élus peuvent détenir plusieurs mandats. Le titre gratifiant de « député-maire » est révélateur de ce statut de grand notable. Le mandat européen est aussi un symbole du dépassement du cadre étatique et qui peut être incarné par les élus locaux. Toutefois la couleur politique d'une collectivité locale reste dans de nombreux cas, sans incidence sur la gestion de celle-ci, si l'on excepte des cas extrêmes, parce que le but d'intérêt général poursuivi est sensiblement le même d'une collectivité à l'autre (les besoins de la population sont récurrents : emplois, équipements publics, services urbains etc.) et les moyens juridiques à disposition, bien que croissants, ne s'utilisent que dans le cadre défini par le législateur et sont contrôlés par le représentant de l'Etat ce qui limite toute initiative trop idéologique de la part des décideurs locaux.

³⁶⁶ D'ailleurs, le statut de l'élu local a progressé : voir la loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, *J.O.* du 5 fév. 1992, p. 1848, complétée par la loi organique du 25 février 1992 relative à l'indemnité des membres du Parlement, *J.O.* 27 fév. 1992, p. 2968 ; JEGOUZO, Yves, L'amorce d'un statut de l'élu local, *A.J.D.A.*, 1992, pp. 427-435 ; SOUBELET, Pierre, Les nouvelles condition d'exercice des mandats locaux, *Rev. adm.*, n°226, 1992, p. 156.

Le poids accru des responsabilités politiques n'exige plus seulement des élus locaux une gestion « en bon père de famille » de leurs services mais un investissement en faveur de multiples actions économiques, sociales ou culturelles. Ils tirent autant leur légitimité de leur élection que de leur capacité à porter le développement économique. Les collectivités locales contribuent, à leur manière, à la rénovation du « cercle vertueux » de l'économie brisé par l'apparition d'un chômage structurel et qui était basé sur la croyance en une linéarité entre la croissance économique, le développement urbain et l'emploi. L'émergence des politiques de développement est une tentative pour retrouver collectivement une relation vertueuse entre le territoire local, l'économie et l'emploi³⁶⁷.

2 – Quelques réserves émises à propos de l'impact des politiques publiques locales

L'affirmation selon laquelle on assiste à l'extension du recours à des politiques publiques locales n'est cependant pas sans nuances et doit être utilisée avec prudence. Tout d'abord, ce n'est pas l'apparition des politiques locales qui est mis en valeur mais leur banalisation. Cela signifie, que la plupart des collectivités locales, y compris les plus modestes, sont à même de développer une politique cohérente à partir de leur propre stratégie alors qu'auparavant cela restait réservé aux grandes villes qui pouvaient par leur taille ou leur poids politique ou économique, négocier avec l'Etat une part de leur marge d'action.

Toutes les collectivités locales françaises ne sont pas armées de façon identique pour envisager leur développement économique. Le modèle des politiques publiques locales n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire national. Les moyens et les risques financiers sont les deux obstacles principaux à l'intervention³⁶⁸. La ressource fiscale, malgré l'apparition de mécanismes de péréquation financière, ne permet pas à toutes les collectivités locales de mener une politique d'envergure. Les coûts des équipements publics sont fixes alors que les revenus fiscaux générés par les entreprises sont variables et parfois aléatoires d'une année sur l'autre. Si la conception d'une politique est propre aux élus, les moyens d'exécution leur échappent encore bien souvent. Dans les petites communes, les moyens financiers, humains ou techniques, manquent parfois pour utiliser à plein les potentialités juridiques apportées par la décentralisation. Plus l'administration locale est de petite taille, plus sa situation de dépendance technique et financière par rapport aux services de l'Etat est forte.

³⁶⁷ Sur ce point, PERRIN, Evelyne, *Ville et emploi, à la recherche d'un nouveau cercle vertueux*, *art. cit.*

³⁶⁸ Cf. STEIB, Jean (rapporteur), *Les interventions économiques des collectivités territoriales*, Rapport du Conseil Economique et Social, *op. cit.* p. 42 et ss. et aussi TERRAZZONI, André, *La décentralisation à l'épreuve des faits*, Paris, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, 1987, p. 155 et s (partie 2-chap. *premier* : des moyens financiers insuffisants ?).

La décentralisation avait été accompagnée d'un discours sur les maires « entrepreneurs » qu'il faut relativiser³⁶⁹. Les élus locaux ont tendance à accaparer une compétence générale sur leur territoire. Certes le volontarisme des élus est essentiel, mais il ne permet pas à lui seul d'assurer l'autonomie de la politique locale. Souvent, les politiques locales, notamment en action économique ou en urbanisme, sont plus apparentes que réelles et correspondent plus à un « souci d'affichage »³⁷⁰. Le développement local ne se décrète pas³⁷¹. Il s'organise méthodiquement car le milieu de l'action locale est contraint. Ce milieu est composé d'acteurs administratifs publics et parapublics organisés en cercles concentriques³⁷² (services extérieurs de l'Etat, chambres consulaires, sociétés d'économie mixte), d'acteurs politiques (élus et hommes politiques locaux) et d'acteurs économiques et sociaux (entreprises, organisations professionnelles, associations). Ces composantes sont autant de centres de décisions autonomes dont l'action publique doit assurer la coordination pour améliorer son efficacité. L'adhésion de ces composantes aux politiques locales devra se faire par la concertation en tenant compte des intérêts respectifs. Le développement local est un processus de stimulation active des partenaires économiques locaux.

Enfin, l'émiettement des stratégies locales de développement peut réduire l'impact des interventions publiques, si la concurrence entre collectivités est trop vive ou les objectifs du développement trop ambitieux (par exemple foisonnement des zones d'activité pour une faible demande des entreprises) et déboucher sur le seul gaspillage des fonds publics.

§2 – La consolidation du service public local de l'intervention économique

La décentralisation a permis de conforter l'intervention économique des collectivités locales au rang de service public et plus précisément, de service public administratif facultatif (A)³⁷³. Ce ne sont pourtant pas les lois de décentralisation qui fondent expressément ce service public, même si celui-ci est présent dans leur esprit³⁷⁴. C'est la jurisprudence administrative et en premier lieu celle du Conseil d'Etat, qui va reconnaître en droit, ce service public. L'élément clé

³⁶⁹ LE GALES, Patrick, Vers un modèle de villes entrepreneuriales ?, *Le Courrier du C.N.R.S.*, été 1994, « La ville », pp. 94-95.

³⁷⁰ CHEVALLIER, Jacques, Décentralisation et politiques publiques, *art. cit.* p. 121.

³⁷¹ *Ibidem* p. 125.

³⁷² Cf. le schéma des 3 cercles de la complication du secteur public local formant le système d'action selon LORRAIN, Dominique, Administrer, gouverner, réguler, *art. cit.*

³⁷³ Thèse défendue par DOUENCE, Jean-Claude, L'extension des compétences des Collectivités locales, in *La nouvelle décentralisation*, 1983, *op. cit.* pp. 157-209 et également dans une autre étude du même auteur, *L'action économique locale : décentralisation ou recentralisation ?*, Paris, Economica, 1988, 430 p (spéc. p. 1, 23 et 25). Un autre avis concordant : DE CASTELNAU, Régis, Existe-t-il un service public de l'interventionnisme économique ?, *Gaz. Comm.*, n°14 du 6 avril 1998, pp. 32-37.

³⁷⁴ La loi du 2 mars 1982 *précit.* tend à favoriser le développement économique et la protection des intérêts économiques et sociaux de la population (art. 5, 48, 59).

de cette reconnaissance est la notion d'intérêt général local (B). Comme l'indique Régis de Castelneau : « de subsidiaire et accessoire, l'interventionnisme économique est devenu avant tout autonome. Cette réalité sociale est en passe d'acquérir une réalité juridique »³⁷⁵.

A – Le service public local de l'intervention économique

Il n'existe pas de définition incontestable du service public. La signification de la notion varie selon les circonstances de son emploi³⁷⁶. Pour Didier Truchet : « Le service public apparaît comme un label appliqué à une activité d'intérêt général »³⁷⁷. D'après René Chapus : « Une activité constitue un service public quand elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public »³⁷⁸. Les critères organiques et matériels tirés de la doctrine administrative permettant d'identifier un service public, sont réunis à propos de l'intervention économique locale.

Le service public de l'intervention économique est normalement administratif. Il concerne l'action d'une collectivité publique visant à soutenir, aider ou stimuler le développement de l'activité économique sur son territoire de compétence. Chaque collectivité locale peut mettre en œuvre les moyens du développement économique (son but dans le cadre de cette mission est de distribuer des aides pour favoriser une implantation, conclure des contrats de localisation etc.) sans avoir pour mission directe de créer des emplois. Elle développe les conditions de création des emplois. Ensuite les activités économiques ou parfois les collectivités publiques elles-mêmes réalisent l'action économique dans un but d'intérêt général. Le service public se rapporte à l'action administrative de la collectivité locale et pas à l'activité de l'entreprise privée. Il est entendu que le but politique ultime de la collectivité publique, bien que connexe, reste hors de cette mission de service public. Egalement d'intérêt général, il est de faire profiter les habitants des retombées économiques liées à la réalisation de la mission de service public dans un but supérieur de développement économique³⁷⁹. Ce service public est facultatif bien que certains élus fassent toutefois de la création d'emploi, une obligation politique. Chaque collectivité à la faculté, suivant ses compétences, l'ambition de ses élus et ses possibilités budgétaires, d'essayer de créer les conditions du développement économique et d'améliorer sa richesse économique.

³⁷⁵ DE CASTELNAU, Régis, Existe-t-il un service public de l'interventionnisme économique, *art. cit.* p. 36.

³⁷⁶ TRUCHET, Didier, Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut du service public, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 427-439.

³⁷⁷ TRUCHET, Didier, Nouvelles récentes d'un illustre vieillard..., *art. cit.* p. 427.

³⁷⁸ CHAPUS, René, *Droit administratif général*, 11^{ème} ed., t. 1, Paris, Montchrestien, Domat droit public, §n°748.

³⁷⁹ Ce but est multiple : l'amélioration de la création d'emploi, de l'animation économique ou de la richesse fiscale de la collectivité locale par exemple.

Les actes juridiques passés pour cette mission sont des modalités d'exécution du service public administratif³⁸⁰. Ils n'ont pas, la plupart du temps, pour objet de confier à une personne privée l'exécution du service public ou de certaines prestations de ce service, auquel cas il pourrait s'agir de délégations de service public ou de marchés publics³⁸¹. Si un contrat de localisation ou un contrat d'occupation du domaine public est passé, l'objet du contrat porte sur l'exécution d'une mission de service public mais sans que le cocontractant privé y soit associé. La mission ne prévaut que pour la personne publique. Lorsqu'il s'agit d'aides aux entreprises, l'activité aidée reste privée « et ne relève pas par elle-même d'un service public, quel que soit l'intérêt qu'elle présente et qui justifie l'aide ; le service public consiste dans l'octroi de l'aide et non dans le contenu de l'activité aidée » explique Jean-Claude Douence³⁸².

L'activité économique aidée entretient néanmoins un rapport étroit avec la mission de service public. Un premier lien est l'intérêt général. Une fois la mission de service public administratif réalisée, l'activité économique en second maillon d'une chaîne, la prolonge et lui donne une raison d'être en concrétisant le but politique de la collectivité locale. Par exemple, en se localisant sur le territoire local, l'entreprise participe à la satisfaction de l'intérêt général (la création d'emploi ou à l'animation économique) tout en poursuivant son propre intérêt financier. La participation à l'intérêt général que les activités économiques privées consentent en contrepartie des aides, n'a pas d'incidence sur leur fonctionnement normal et elles ne sont pas, en principe, soumises à un régime particulier même si, en certains cas très précis, des obligations de service public peuvent leur être imposées³⁸³. Qu'importent les aides, l'activité de droit privé

³⁸⁰ Il en est ainsi de la signature de contrats de localisation d'activités économiques, des contrats d'exploitation d'activités économiques dont les locaux appartiennent à la collectivité locale, de la décision d'octroi d'aides financières ou fiscales.

³⁸¹ Il est possible qu'une personne de droit privé (S.E.M. Locale, association de développement économique, société) soit chargée de l'exécution de certaines prestations : construction et gestion de locaux d'entreprises ou de bureaux, aménagement d'espaces économiques, location ou vente d'emplacements en zones d'activité. Ce peut être un simple marché public passé pour la construction d'aménagements à but économique (locaux, infrast.) avec paiement d'un prix par la collectivité au cocontractant pour les prestations effectuées. S'il ne s'agit pas d'une simple modalité d'exécution du service public, il peut y avoir également délégation d'un segment du service public d'intervention économique qui, pris isolément, tend alors à devenir industriel et commercial. La personne privée telle une S.E.M. réalise des prestations qui sont l'objet même du service et traite avec les usagers. L'identification des conventions de délégation de service public par rapport aux marchés publics est complexe : présence d'un service public, notion de délégation (accomplir le travail à la place de la collectivité), notion de contrat (voie unilatérale possible souvent pour des services administratifs), critère de la rémunération (substantiellement assurée par les résultats d'exploitation). Un contrat confiant au cocontractant l'exécution d'un service public est toujours un contrat administratif. Sur la délégation de service public voir DELVOLLE, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit., n°517 et ss. ; CHAPUS, René, *Droit administratif général*, op. cit., n°751, n°799 et ss. ; DOUENCE, J.-C., Observations sur l'application à certains contrats de la distinction entre marchés et délégations fondée sur le mode de rémunération, *R.F.D.A.*, nov.-déc. 1999, pp. 1134-1146.

³⁸² DOUENCE, J.-C., *L'action économique locale : décentralisation ou recentralisation ?*, art. cit., p. 23.

³⁸³ Il se peut que les activités économiques soient astreintes à des horaires d'ouverture, à une obligation de transmission des comptes d'exploitation, à un contrôle des tarifs etc. Par exemple, les contrats portant occupation du domaine public peuvent exiger ces conditions de fonctionnement. Il y a ici respect d'obligations de service public (on peut l'imaginer d'intervention économique mais le plus souvent il sera autre) sans que la personne privée exécute un

s'exerce librement sous réserve de respecter les obligations que sont les engagements d'implantation ou de création d'emplois sans quoi le lien avec l'intérêt général est rompu et l'attribution d'aides injustifiée. Ces obligations constituent un second lien entre l'activité économique et la mission de service public. Il est de la responsabilité de la collectivité locale de se garantir du mauvais comportement de l'entreprise aidée et d'imaginer dès l'octroi des aides, les obligations de celle-ci et les cas de restitutions des aides financières³⁸⁴.

Il arrive que le second maillon de la chaîne d'intérêt général ne soit pas réalisé par une personne privée. En cas d'absence ou de défaillance de l'initiative privée, des activités économiques de production ou d'échange sont parfois gérées directement par des collectivités publiques. La gestion directe par une personne publique d'une activité d'intérêt général visant à satisfaire les besoins de la population et à animer le milieu économique local peut être un service public industriel et commercial. En l'absence d'une loi qualifiant la nature d'un service public local, le juge administratif et le juge des conflits considèrent, dans le silence des textes, que le service est administratif. Cette présomption peut être renversée si par son objet, l'origine de son financement et ses modalités de gestion ou de fonctionnement, le service public est assimilable à une activité privée de nature industrielle et commerciale³⁸⁵. Le service public administratif qui consiste à soutenir l'économie locale devient, pour la réalisation de l'action économique par l'entité publique, un service public industriel et commercial que si ces trois critères sont réunis. S'ils ne le sont pas, l'action économique est un service public administratif³⁸⁶. Les cas à apprécier se retrouvent souvent lorsque les communes ou leurs syndicats gèrent des services de remontées mécaniques, des hôtels, des boulangeries, des boucheries, des bar-restaurants, des magasins

service public. Le caractère de service public de l'activité n'est pas avéré même si celle-ci concourt au développement ou à l'attrait touristique d'un lieu public : C.E. 12 mars 1999, *Ville de Paris, Dr. Adm.* 1999, comm. n°127, *Jurisdata* n°050075. Le régime des concessions domaniales s'applique. Bien souvent une occupation privative du domaine public satisfait l'intérêt personnel de l'occupant sans qu'il y ait contradiction avec l'intérêt général (terrasses de café, kiosques à journaux etc.) mais sans servir pour autant une mission de service public. D'autres occupations visent plus expressément à satisfaire l'intérêt général : certaines concessions d'occupation du domaine public sont des concessions de service public (occupation des voies publiques : rails de tramway, canalisation gaz et eau, pylône électrique et téléphonique) ou encore exercent une mission de service public : les concessions d'outillage dans les ports sont considérées comme des concessions de service public (concession d'outillage public) ou des autorisations d'outillage privé avec obligation de service public. En ces cas, s'il y a concession d'un service public, ce ne sera pas celui de l'intervention économique. Voir CHAPUS, René, *Droit administratif général*, tome 2, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 1999, 775 p. ; DUFAU, Jean, *Le domaine public*, Ed. du Moniteur, coll. L'actualité juridique, Paris, 1993, t. 2, 462 p.

³⁸⁴ Ce qui peut entraîner le reversement de l'aide selon les contrats conclus. Cette exigence d'efficacité est relative car les sanctions ne sont pas toujours mises en œuvre.

³⁸⁵ Jurisprudence de principe : C.E. Ass. 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, *Rec.* p. 434 ; *A.J.D.A.*, II, 1956, p. 489, chron. FOURNIER, J., BRAIBANT, G. ; *D.*, 1956, p. 759, concl. LAURENT, P. ; *S.*, 1956, p. 38, concl. LAURENT, P. ; *J.C.P.*, 1957, II, n°9968, note BLAEVOET, C. ; également : C.E., 7 octobre 1992, *Lazareff*, *J.C.P.*, 1992, n°21973, concl. WAQUET, P. ; C.E. 2 juin 1995, *Ville de Nice*, *Rec.* p. 1050, *Quot. Jur.* 11 janv. 1996, p. 11.

³⁸⁶ Pour voir en détail le respect ou non de ces trois critères par le juge : CHAPUS, René, *Droit administratif général*, *op. cit.* §-n°768.

d'alimentation par exemple. L'objet du service public est parfois assimilable à celui des activités privées ordinaires³⁸⁷ surtout s'il est financé en partie par les « usagers-clients »³⁸⁸ et géré selon les règles d'usage en matière commerciale (comptabilité privée, recherche de l'équilibre financier tant en fonctionnement qu'en investissement)³⁸⁹.

B – Le service public de l'intervention économique est légitimé par l'intérêt général local

Précisons d'emblée qu'il n'est pas décisif dans cette étude de faire de distinction entre les notions voisines de « l'intérêt général ». Toutes (intérêt général, intérêt public, intérêt collectif, utilité générale ou utilité publique) sont autant de notions qui sont la « clé de voûte » du droit public français. Elles ont le même dénominateur commun³⁹⁰. Toute « renvoient à la même idée-force, celle de la neutralité de l'action administrative ; toutes disent le souci constant qu'à l'administration de s'affirmer au service de la collectivité toute entière ; toutes évoquent l'image d'une institution-arbitre placée au dessus des antagonismes et des conflits éventuels, agissant par delà les intérêts privés et catégoriels »³⁹¹. De ces notions voisines, est cependant exclu l'usage du terme « bien commun » qui comporte un sens plus moral ou religieux que juridique³⁹². Egalement, l'intérêt général ne s'assimile pas à l'intérêt de la personne publique généralement exprimé par « l'intérêt du service ». Hormis ces deux cas, il semble que les notions gravitant autour de l'intérêt général soient interchangeables dans l'optique où elles sont étudiées.

³⁸⁷ Ex. gestion d'un entrepôt frigorifique municipal : T.C. 17 déc. 1962, *Dame Bertrand*, *Rec.* p. 831, concl. CHARDEAU, *A.J.D.A.*, 1963, p. 88 chron. GENTOT, M., FOURRE, J.

³⁸⁸ Les clients paient un prix en contrepartie des prestations ou produits fournis. Si la plupart des recettes sont des subventions ou des taxes para-fiscales, le service ne peut qu'être administratif : T.C. 25 avril 1994, *Synd. mixte d'équipement de Marseille*, *Rec.* p. 856, *Dr. Adm.*, 1994, n°396 : financement d'un parc de stationnement en majorité par des subventions de la commune et de la chambre de commerce.

³⁸⁹ Voir art. L. 222-1 du *C.G.C.T.* : Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement les services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Sont considérées comme industrielles et commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées (...). Mais, un service géré en régie, avec du personnel au statut public sera présumé administratif : cas d'une piscine municipale : C.E. sect. 14 juin 1963, *Ep. Hébert*, *Rec.* p. 364, concl. MERIC, J., *A.J.D.A.*, 1964, p. 63 note MOREAU, D. 1964, p. 326, note LALUMIERE, C. ou du Palais des festivals à Cannes : T.C. 19 déc. 1988, *Ville de Cannes c/M. Ponce*, *Rec.* p. 497 ; *A.J.D.A.* 1989, p. 274, obs. PRETOT, X.

³⁹⁰ TRUCHET, Didier, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Coll. Bibliothèque de droit public, Paris, L.G.D.J., coll. Bibli. droit public n°125, 1977, p. 22.

³⁹¹ CAILLOSSE, Jacques, *L'intérêt général, la croissance et les avatars du droit administratif des biens*, thèse, Université de Rennes, 1978, t. 1, p. 15. L'auteur précise que l'utilité publique « atténue le caractère mythique de l'intérêt général en lui donnant un contexte défini » ; « C'est l'intérêt général en situation », p. 19.

³⁹² Le bien commun provient de la tradition chrétienne. Il représente l'ensemble des conditions sociales qui permettent aux groupes sociaux et à leurs membres d'atteindre leur perfection. Le bien commun est universel. Il aide au plein développement de la personnes humaine. Pour une distinction sémantique avec l'intérêt général voir DESWARTE, Marie-Pauline, *Intérêt général, bien commun*, *R.D.P.*, 1988, pp. 1289-1313.

L'intérêt général constitue l'un des deux éléments réconfortif du service public avec le critère organique de la personne publique³⁹³. Ce critère juridique a permis d'assouplir la jurisprudence administrative et ainsi légitimer l'intervention économique locale (1). Il nécessite que l'on s'attarde sur sa nature, particulièrement au plan local (2).

1 – L'assouplissement de la jurisprudence administrative relative à l'intervention locale

Avant même la décentralisation, la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'intervention économique publique s'était déjà assouplie. Si les Révolutionnaires de 1789 ont tenté d'imposer des idées libérales, il a toujours existé une tradition interventionniste en France dont tient compte la jurisprudence administrative. Il eut été surprenant que le juge administratif maintienne à l'égard des collectivités locales une jurisprudence basée sur un strict libéralisme économique alors que l'Etat, depuis longtemps mais plus encore depuis la fin de la seconde guerre mondiale, n'a jamais cessé d'intervenir dans le fonctionnement des entreprises privées.

L'intérêt général est un élément essentiel de légitimation de l'action économique locale devant le juge administratif. Il a toujours été une condition de l'activité administrative. C'est un facteur de sa légalité. Il est opportun d'étudier en quoi l'intérêt général et spécifiquement l'intérêt public local, a permis de faire évoluer la jurisprudence administrative sur l'interventionnisme local (a). La décentralisation a amplifié les justifications d'interventions par référence à l'intérêt général bien que certaines interventions restent exposées à la sévérité du juge (b).

a – Evolution de la jurisprudence administrative depuis l'arrêt « Casanova » de 1901

Les grandes crises du vingtième siècle ont induit de nouvelles interventions publiques dans l'économie. A chaque étape, le Conseil d'Etat est allé plus loin dans sa jurisprudence. L'arrêt *Casanova* de 1901 qui mit en œuvre une jurisprudence particulièrement restrictive pour l'interventionnisme économique fait partie et depuis longtemps, de l'histoire ancienne. En effet, seules des « circonstances exceptionnelles » pouvait justifier légalement la création de services publics susceptibles de concurrencer les activités privées³⁹⁴. Sans ces circonstances, la création d'un service public par une commune était illégale en portant atteinte aux libertés économiques. Par la suite, le Conseil d'Etat n'a admis l'intervention économique local par le biais d'un service

³⁹³ L'intérêt général est aussi fondamental en Allemagne, en Italie même si comme en France on y constate un accroissement des délégations de service public. Pour une analyse comparative entre le cas français, allemand et italien : GACHET, Bernard, SCHULTE-BECKHAUSEN, Sabine, VALOTTI, Giovanni, Evolution des politiques locales d'offre de services publics locaux, une analyse comparative, in MONNIER, Lionel, THIRY, Bernard (eds), *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*, De Boeck Université, Ciriéc int., coll. Ouverture- économiques-Jalons, 1997, pp. 232-246.

³⁹⁴ C.E., 29 mars 1901, *Casanova*, Rec. p. 333, *précit.*

public communal, que si « en raison de circonstances particulières de temps et de lieu » un « intérêt public » justifie l'intervention de cette manière³⁹⁵. Ce fut ensuite l'insuffisance quantitative et qualitative de l'initiative privée qui fut retenue pour que des services publics industriels et commerciaux prennent en charge des activités économiques mais toujours à condition qu'un intérêt public local soit manifeste³⁹⁶.

Progressivement, la référence à la liberté du commerce et de l'industrie est devenue secondaire dans la jurisprudence administrative. L'intérêt public local est la notion fondamentale permettant de justifier des interventions économiques locales³⁹⁷. Dans une décision *Commune de Montmagny* de 1970³⁹⁸ la Haute juridiction justifie la création d'un service de consultation juridique dans une commune par l'existence d'un intérêt public local sans faire référence au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Cette décision fut rapidement confirmée³⁹⁹. Avec cet arrêt, ce n'est plus la question habituelle de la concurrence faite au secteur privé que le juge retient, mais l'intérêt public qui permet de passer outre les intérêts privés. Il n'est plus besoin de justifier systématiquement les interventions locales par une carence de l'initiative privée. Il s'agit d'un renversement subtile de la jurisprudence qui faisait jusque-là prévaloir en premier lieu les atteintes concurrentielles aux initiatives privées (en exigeant la carence de celles-ci) et en second lieu, la question de l'intérêt public. Les communes sont fondées à faire concurrence à l'initiative privée si cette concurrence est nécessaire à la satisfaction des besoins du public. Cette notion de « nécessité de satisfaire les besoins du public » est fondamentale et tire à elle la solution du juge. Ce n'est que lorsque les atteintes à la concurrence privée sont excessives, qu'elle s'efface.

Les aides destinées à favoriser l'installation d'une entreprise sur le territoire d'une collectivité locale ont été validées par la Haute juridiction par référence à l'intérêt général. Dans une décision de 1974, le Conseil d'Etat estime : « En prenant en charge la réalisation de l'ensemble des conditions matérielles d'une opération de décentralisation industrielle jugée utile

³⁹⁵ C.E. 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers et sieur Guin*, Rec. p. 583, *précit*.

³⁹⁶ La création du service est justifiée si, d'une part, celui-ci répond à un intérêt public local et si, d'autre part, il est organisé de telle sorte qu'il ne porte pas atteinte aux professionnels privés intéressés : C.E., 24 novembre 1933, *Zénard*, Rec. p. 1100, *précit*. ; C.E., 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre*, Rec. p. 563, *précit*.

³⁹⁷ Le Conseil d'Etat utilise des formules explicites dans ses arrêts « Il n'est pas établi que la mesure critiquée ait été inspirée par des considérations étrangères à l'intérêt général » ou encore « l'administration n'a pas agi dans un but étranger au fin de la législation d'économie dirigée ».

³⁹⁸ Légalité de la création d'un service municipal de consultation juridique car reconnaissance d'un intérêt public local : C.E., 23 décembre 1970, *Préfet du val d'Oise c/Commune de Montmagny*, Rec. p. 788, R.D.P., 1971, p. 248, concl. KAHN, Jean, A.J.D.A., 1971, p. 153.

³⁹⁹ La construction d'une piscine municipale est d'intérêt public local et rentre dans le cadre d'une mission de service public : C.E. 23 juin 1972, *Société « La plage de la forêt »*, Rec. p. 477, R.D.P., 1972, pp. 1259-1266, concl. BERNARD, Antoine. Egal. un lotissement économique : C.E. 27 octobre 1971, *Demoiselle Degraix*, Rec. p. 632.

pour le développement communal », la collectivité ce faisant, « assurait l'exécution même d'une mission de service public »⁴⁰⁰. Auparavant, la jurisprudence administrative refusait de voir l'exécution d'une véritable mission de service public même si l'intérêt général était caractérisé⁴⁰¹.

Pour Didier Truchet : « L'intérêt général est le critère premier du service public : même organisée, contrôlée par une personne publique, une activité n'est pas un service public, si elle ne représente pas ce caractère d'intérêt général »⁴⁰². Le juge administratif se montre compréhensif à partir du moment où l'intérêt général justifie l'intervention économique d'une collectivité territoriale. Il évoque expressément la notion de service public pour l'acte d'intervention⁴⁰³. Cependant, il existe des cas où, pour le Conseil d'Etat, l'intérêt général ne mène pas *ipso facto* à la reconnaissance du service public de l'intervention économique. Il arrive que l'intérêt général ne suffise pas, à lui seul, à justifier les interventions économiques des collectivités locales. D'une part, si le juge se montre permissif, il exige qu'un élément de sécurité soit adjoint à la notion d'intérêt général. Après avoir constaté l'intérêt général d'une intervention, il exige de l'administration locale qu'elle s'entoure de garanties suffisantes auprès des entreprises afin de ne pas faire de son intervention un simple « cadeau » financier. C'est ainsi que dans la jurisprudence *Commune de Fougerolles*⁴⁰⁴ le Conseil d'Etat admet la vente d'un terrain du domaine privé communal pour un franc symbolique à une entreprise aux conditions concomitantes suivantes : présence de l'intérêt général (création de cinq emplois dans un délai de trois ans) et de contreparties suffisantes, c'est à dire que l'entreprise s'est engagée par contrat à rembourser à la commune le prix du terrain si elle ne tient pas ses engagements. Si l'entreprise n'assure pas sa participation à la satisfaction de l'intérêt général, elle perdra le bénéfice de l'aide financière.

⁴⁰⁰ Action d'une commune qui proposait à une entreprise des cessions de terrain au prix d'un franc le m² après acquisition au prix du marché, construction de bâtiments et revente au prix de revient de la construction, prise en charge de la voirie, des réseaux divers et des frais de déménagement de l'entreprise. C.E. 26 juin 1974, *Maison des Isolants de France*, Rec. p. 635, R.D.P., 1974, p. 1486, note AUBY, J.-B.

⁴⁰¹ « Si important que soit dans l'intérêt général le développement régional par l'implantation d'industries, il est difficile d'y voir un véritable service public », conclusions du commissaire du gouvernement GALABERT sur C.E. 29 juin 1966, *Sté pour le traitement industriel des bois et l'équipement de la montagne*, A.J.D.A., 1966, pp. 563-567.

⁴⁰² TRUCHET, D, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, op. cit. p. 65.

⁴⁰³ L'intervention d'une ville pour la construction d'ateliers-relais destinés à favoriser la création et l'implantation d'entreprises artisanales conformément à l'article 5 de la loi du 2 mars 1982, est un service public : C.A.A. Paris, 1^{ère} ch., 7 novembre 1989, *S.A.R.L. Pardon Création*, Rec., tables, p. 500, A.J.D.A., 1991, p. 375, note DEVES, Claude ; idem la réalisation par une commune d'un atelier industriel sur un terrain lui appartenant et destiné à être loué à une entreprise dans le but de développer l'emploi, est une mission de service public : C.A.A. Lyon, 3^{ème} ch., 26 juin 1990, *Somival*, A.J.D.A., 1991, p. 375.

⁴⁰⁴ CE, sect., 3 nov. 1997, *Commune de Fougerolles*, déjà cité : voir les conclusions de TOUVET, Laurent, R.F.D.A., janvier-févr. 1998, p. 18 ; pour un cas similaire, C.E., 18 mai 1998, *Commune de Castelsarrasin*, déjà cité.

Lorsque le juge administratif ne cite pas expressément la notion de service public dans ses considérants, que ce soit à propos d'une opération audacieuse de reprise d'une activité⁴⁰⁵ ou de la création d'un atelier-relais⁴⁰⁶, il opère tout de même le rapprochement entre l'intérêt général et la collectivité publique ce qui revient à donner la définition du service public⁴⁰⁷. La notion de service public est alors sous-jacente. Du reste, si les juges n'évoquent pas expressément la mission de service public, le commissaire du gouvernement s'y emploie parfois comme dans l'arrêt *Sté Boussac Saint Frère* : « En recherchant une entreprise pour reprendre le personnel et les installations de la société Boussac, le Maire de Neuf-Brisach nous paraît s'être acquitté de ses fonctions et avoir concouru ainsi à une mission de service public »⁴⁰⁸.

Si, dans la jurisprudence administrative relative à l'action économique locale, toutes les interventions n'emportent pas expressément le label de mission de service public, c'est peut être aussi parce que la question essentielle est celle de la légalité de l'acte et que le juge regarde en priorité la présence de l'intérêt général. L'absence de référence à la notion de service public n'est pas significative de l'inexistence d'un service public de l'intervention économique. Autrement dit, le juge n'est pas obligé de passer par la qualification du service public pour résoudre le problème de légalité qui lui est posé. Alors que le juge administratif procède par faisceaux d'indices, le juge judiciaire qualifie immédiatement une activité de service public dès qu'il relève l'existence d'une mission d'intérêt général⁴⁰⁹. Pour la Cour de cassation, la présence de l'intérêt général est une condition suffisante pour caractériser le service public⁴¹⁰.

L'intérêt général est un facteur d'application du droit public. C'est à dire que là où il y a présence de l'intérêt général, il peut y avoir droit public. La reconnaissance du service public de

⁴⁰⁵ Voir l'affaire suivante : rachat légal des bâtiments d'une entreprise par la commune de Neuf-Brisach pour un franc symbolique dès lors que la commune trouve un repreneur évitant ainsi le licenciement du personnel : C.E. 10 mai 1985, *Sté Boussac Saint-Frère*, *Rec.* p. 145, *R.F.D.A.*, janv.-fév. 1986, pp. 74-80 note HUBRECHT, Hubert-Gérald, MELLERAY, Guy.

⁴⁰⁶ C.E. 30 déc. 1998, *Sté Laitière Bellevue*, req. n°150297, *Dr. Adm.*, fév. 1999, n°50.

⁴⁰⁷ Reprise des 2 exemples précédents « qu'en recherchant un industriel susceptible de reprendre l'établissement, le maire de Neuf-Brisach a agi dans un but d'intérêt général en vue de favoriser la maintien de l'activité et de l'emploi sur le territoire de la commune » : C.E. 10 mai 1985, *S.A. Boussac-Saint-Frère*, *précit.* Egalement, « que, par cette opération, la commune a eu en vue de contribuer, dans un but d'intérêt général, au développement d'une activité économique et à la création d'emplois sur son territoire (...) » : C.E. 30 déc. 1998, *Sté Laitière Bellevue*, *précit.*

⁴⁰⁸ Conclusions CAZIN d'HONINCTHUM, Arnaud, *A.J.D.A.*, 1985, pp. 434-436.

⁴⁰⁹ Conseil d'Etat, Rapport public 1999, *L'intérêt général*, Etudes et documents n°50, La documentation Française, 449 p. voir p. 274. Commentaire du rapport in *J.C.P. (G)*, n°13 - 31 mars 1999, *Aperçu rapide*, pp. 606-607.

⁴¹⁰ Mission de service public des associations communales de chasse agréées : Cass. Civ. 26 janvier 1982, *Bondiguel c/Fusel*, *J.C.P. (G)*, 1983, II, 19942 ; Gestion d'un service public par le C.E.A. car activité d'intérêt général : Cass. Soc. 5 juillet 1984, *C.E.A. c/Mme Doyen*, *Dr. Soc.* 1985, pp. 49-50 ; Activité d'intérêt général constituant un service public, les M.J.C. : Cass. Civ. 19 avril 1977, *Assoc. MJC de Boulogne-Billancourt*, *D.* 1979, J., pp. 197-200, note PLOUVIN, Joël-Yves ; Le développement touristique d'une station balnéaire est une activité d'intérêt général : Cass. Civ. 18 fév. 1986, *Ville de Biarritz*, *L.P.A.*, 1986, n°152, p. 24 note MODERNE, Franck.

l'intervention économique permet d'attirer dans le droit public un grand nombre de contrats qui pourraient relever en d'autres cas, du droit privé. Les contrats de localisation d'activités économiques sont en principe administratifs, même s'ils n'ont pas pour objet de confier à une entreprise le soin de réaliser une mission de service public⁴¹¹. La personne publique exerce elle-même une mission de service public sans que le cocontractant ne soit directement associé⁴¹².

Dans la jurisprudence administrative, le lien entre l'intérêt général et la légalité est un lien direct puisque la présence de l'intérêt général peut suffire à emporter la légalité d'une acte⁴¹³. Au contraire, l'absence d'intérêt général caractérise le détournement de pouvoir et la faute de l'administration. Dans certains cas, un intérêt général masquant un détournement de pouvoir permet d'emporter la légalité de l'intervention⁴¹⁴. En l'absence de textes habilitant une collectivité locale à intervenir, la présence de l'intérêt général est encore plus importante qu'en présence d'un texte. C'est alors la référence première et fondamentale du juge. Par exemple, les atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie sont en priorité fondées sur la loi. Mais, là où aucune loi n'est intervenue, la présence d'un intérêt général est primordiale pour assurer la légalité de l'intervention. Si une loi n'épuise pas toute une matière, l'intérêt général prend le relais. Il est alors le complément de la loi. Certaines interventions locales dont le régime juridique n'est pas réglé par le dispositif législatif restent de la vocation générale d'une collectivité pour favoriser son développement économique⁴¹⁵.

L'insuffisance de l'initiative privée est un critère justifiant l'intervention locale. Il est de moins en moins utilisé, sauf peut-être dans la jurisprudence relative à l'intervention des S.E.M. locales ou aux aides économiques en milieu rural, parce que la loi exige dans ces cas précis, une insatisfaction des besoins des populations rurales par le secteur privé, pour pouvoir intervenir. Le critère de la carence de l'initiative privé reste présent dans la jurisprudence administrative. Mais, sauf exception, à lui seul, il n'est pas forcément opérant. Il ne s'applique réellement qu'en cas d'intérêt général douteux, lorsque des textes l'exigent ou si les nécessités du service public ne le justifient pas⁴¹⁶. La notion de défaillance du secteur privé est de plus en plus large. La défaillance

⁴¹¹ Ils peuvent être également administratifs en l'absence de mission de service public, s'ils contiennent des clauses exorbitantes du droit commun.

⁴¹² En ce sens, plusieurs fois évoqué, C.E. 26 juin 1974, *Sté La Maison des Isolants-France*, Rec. p. 365.

⁴¹³ TRUCHET, D., *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, op. cit. p. 146.

⁴¹⁴ Pour un cas d'expropriation où un litige entre personnes ne suffit pas à ôter l'utilité publique d'un projet d'école : C.E. 18 déc. 1992, *Epoux Perez*, Req. 132-937, L.P.A., 23 février 1994, n°23, p. 7-11, concl. FOUQUET, Olivier.

⁴¹⁵ Ex. encore le cas C.E. 10 mai 1985, *Sté Boussac Saint-Frère*, précit.

⁴¹⁶ Par exemple, un service de fleurs d'ornement ne peut pas être mis en place par une commune si rien n'indique qu'il y ait une carence de l'initiative privée dans ce domaine et si les nécessités du service public ne le justifient pas : T.A. Strasbourg, 29 décembre 1995, *Syndicat des horticulteurs c/Ville de Woippy*, L.P.A., 23 août 1996, concl. .

peut résulter de coûts prohibitifs ou de prestations de mauvaise qualité⁴¹⁷ et pas seulement de l'absence physique d'une activité. On peut même ajouter que l'initiative privée est évidemment défailante puisqu'elle ne peut assurer le plein emploi (en partie puisqu'elle n'est pas à l'origine de tous les types de chômage). Le marché est défailant et l'insuffisance du secteur privé sous-jacente, ce qui autorise beaucoup d'interventions économiques publiques.

Dans l'action administrative, l'intérêt général se présume⁴¹⁸. Il en va généralement de même devant le juge bien que ce dernier contrôle de plus en plus strictement les motifs du recours à l'intérêt général⁴¹⁹. L'obligation d'agir dans l'intérêt général ne gêne pas beaucoup l'administration à vrai dire. L'intérêt général est même un écran protecteur pour elle. Au fil du temps et notamment à la faveur de la décentralisation, l'administration locale bénéficie d'une présomption de bon comportement et la charge de la preuve devra être apportée par des requérants qui lui sont opposés et ce, contrairement à une période où l'intervention économique locale faisait l'objet de méfiance. Bien souvent, le juge estime qu'il n'est pas prouvé que les mesures prises par l'administration ne sont pas d'intérêt général⁴²⁰. L'administration bénéficie de la présomption de légalité et un intérêt général même minime lui profitera souvent⁴²¹. Cette présomption n'est toutefois pas absolue et irréfutable. Si l'administration garde pour ses interventions économiques un préjugé favorable, le juge est maître de la question de la preuve. En

PORTAIL, Philippe, pp. 4-6 ; un service d'assurance ne peut accroître son activité parce que, d'une part, le secteur privé n'est pas défailant mais surtout, d'autre part, parce que ce service (une caisse d'assurance départementale des incendies) a violé son règlement et outrepassé ses compétences statutaires dans son activité : C.E. 4 juillet 1984, *Département de la Meuse c/ Poilera*, req. n°20046, *juridique Lamy C.E. et C.A.A., R.F.D.A.*, 1985, pp. 59-61, note DOUENCE, J.C., *R.D.P.*, 1985, pp. 199-207, note SOTO, (de), J. ; également T.A. Caen, 23 juin 1992, *Association PEEP, D.*, 1993, p. 147, note SUEUR.

⁴¹⁷ Justification de la création d'un bâtiment à usage de commerces d'alimentation destiné à être loué à un exploitant dans l'intérêt général et pour l'animation de la vie du village : C.E. 25 juillet 1986, *Commune de Mercoeur c/ Morand, Dr. Adm.*, 1986, n°489, *J.C.P. G*, 1987, IV, p. 52 ; idem à propos d'un café-hôtel-restaurant lorsque le débit de boisson existant est mal tenu et ouvert irrégulièrement : T.A. Clermont-Ferrand, 21 oct. 1983, *M. Hugues Tay c/Préfet de l'Allier, A.J.D.A.* 1984, p. 166, note MADEC, Jean-Yves, MARILLIA, Georges-Daniel.

⁴¹⁸ La doctrine est partagée. M. Truchet estimait, avant la décentralisation, que la présomption d'intérêt général n'existait pas systématiquement au profit de l'administration, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, op. cit.* p. 220. Mais d'autres auteurs estiment au contraire qu'il y a présomption de légalité de l'action administrative : FROMONT, Michel, Le contrôle de l'appréciation des faits économiques dans la jurisprudence administrative, *A.J.D.A.*, 1966, pp. 588-593 ; DELVOLLE, Pierre, *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, L.G.D.J., Coll. Droit public n°88, 1969, pp. 217-223.

⁴¹⁹ Surtout depuis l'arrêt C.E., *Maison Genestal* du 26 janvier 1968, *Rec.* p. 62, concl. BERTRAND, déjà cité, selon PELLISSIER, Gilles, *Le Principe d'égalité en droit public*, Paris, 1996, coll. Systèmes, pp. 95-96. Le Conseil d'Etat annula le refus de l'octroi d'un agrément à une société par le ministre car les motifs de refus étaient trop généraux.

⁴²⁰ Dans ses considérants, le juge administratif utilise les termes « au vu des pièces versées au dossier, il n'apparaît pas que la commune ait agi dans un but étranger à l'intérêt général... » ou « il ne résulte pas de l'instruction que les dispositions attaquées n'aient pas été justifiées par des considérations d'intérêt général ». Cela traduit bien le fait que la collectivité locale bénéficie d'une présomption de légalité pour son intervention. C.E. sect. 29 juin 1951, *Synd. de la raffinerie du soufre française, Rec. p. 377* ; C.E. 8 octobre 1958, *Société C.E.N.P.A., Rec. p. 472*.

⁴²¹ Tel est bien souvent le cas en urbanisme, en matière d'expropriation et pour les interventions économiques locales. L'intérêt général même « tiré par les cheveux » l'emporte le plus souvent. Exemple en expropriation : C.E. 3 décembre 1990, *Ville d'Amiens et autres, Req. n°111677, Rec. p. 344, L.P.A.*, 19 juin 1991, n°73, pp. 8-14, note MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *R.F.D.A.*, janv.-fév. 1991.

cas d'allégations sérieuses à l'encontre du bien-fondé d'une mesure administrative, l'administration doit apporter les éléments justifiant qu'elle a bien agi dans l'intérêt général d'où un renversement possible de la charge de la preuve.

L'intérêt général est donc l'axe structurant des politiques publiques économiques et de la jurisprudence administrative. Les actions de défense ou de création d'emplois sont des missions de service public administratif contre lesquelles la liberté du commerce et de l'industrie peut de moins en moins être utilement invoquée en droit interne⁴²². D'un autre côté, la nouvelle liberté de la concurrence inspirée du droit communautaire n'a pas, pour l'heure, fortement mis en cause l'action économique des collectivités décentralisées. Certains auteurs estiment qu'avec la décentralisation, le Conseil d'Etat est entré dans une troisième phase de sa jurisprudence sur l'intervention publique : la phase libérale, après la phase de rigueur puis la phase d'ouverture relative⁴²³.

b – Evocation de quelques rapports d'incompatibilité entre l'action économique et le service public

Pour le juge administratif, certaines interventions économiques locales n'emportent pas la qualification de mission de service public. Ce sont toutefois des exceptions qui ne contredisent pas le sens général de l'évolution de la jurisprudence. Par exemple, dans un arrêt de 1991, *S.A.R.L. Endless International*, le Conseil d'Etat a estimé que la mise à disposition d'une usine de propriété communale à une entreprise, ne constituait pas une modalité d'exécution du service public alors que l'objectif de l'opération était la reprise d'une activité⁴²⁴.

De surcroît, les interventions de collectivités locales consistant à apporter leur garantie à l'emprunt d'une entreprise⁴²⁵, n'emportent pas toujours les attributs de la notion de service public. En effet, le contrat signé par la collectivité locale permettant d'apporter sa garantie est en principe, un contrat de droit privé d'après une jurisprudence constante. Le juge judiciaire est compétent par principe lorsqu'une collectivité locale accorde sa caution pour une opération financière entre deux sociétés privées⁴²⁶. La jurisprudence considère que le contrat revêt le caractère du contrat principal dont il est l'accessoire. Or un emprunt, contrat principal, est passé entre un organisme de crédit et une entreprise privée. Mais, ce cas n'est pas général. Le juge du

⁴²² Bien que ce principe général du droit soit encore en vigueur et que le Conseil d'Etat le mentionne dans ces visas et qu'il soit rappelé à trois reprises par la loi du 2 mars 1982, art. 5, art., 48 et 66.

⁴²³ ALFANDARI, Elie, MAISL, Herbert, Les conditions juridiques des interventions économiques des communes, *op. cit.* p. 43 mais également MOREAU, Jacques, L'intervention des communes dans le domaine économique et social, *art. cit.* p. 26 ; NEMERY, J.-C., *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, 1981, *op. cit.*

⁴²⁴ C.E., 9 octobre 1991, *S.A.R.L. Endless international*, *Rec.* p. 326.

⁴²⁵ Art. L. 2252-1 (commune) et L. 3231-4 (département), L. 4253-1 (région) du *C.G.C.T.*

⁴²⁶ C.E. 29 décembre 1995, *S.A. Natio Energie*, *Rec.*, *Tables* p. 672, 687, 719.

contrat pourra être le juge administratif si le contrat de garantie ou de caution comporte des clauses exorbitantes du droit commun, si ce contrat est l'accessoire d'un contrat de prêt de caractère administratif et surtout, s'il a pour objet l'exécution d'une mission de service public⁴²⁷. Ainsi, garantir un emprunt qui a pour objet la réalisation d'une opération de maintien ou de création de l'emploi peut être l'objet même du service public⁴²⁸.

En outre, la jurisprudence relative aux sociétés d'économie mixte suit une logique singulière. Les sociétés d'économie mixte locales (S.E.M.L.) sont notamment constituées pour exploiter des services publics industriels et commerciaux ou des activités d'intérêt général⁴²⁹. Mais, en ne précisant pas ce qu'est une activité d'intérêt général, le législateur s'en remettait au juge administratif pour apprécier au cas par cas l'objet des S.E.M.L.⁴³⁰. Le juge administratif a été amené à « dire » le droit afin de fixer les contours de la loi du 7 janvier 1983 et finalement à contenir l'expansion des S.E.M. La jurisprudence relative à l'objet d'intervention des S.E.M. est plus contraignante que pour d'autres interventions économiques locales⁴³¹. De plus, le statut privilégié des S.E.M. a pu faire réagir plus d'un esprit libéral. Si leur régime juridique approche celui d'une société de droit privé classique (paiement de la taxe professionnelle, saisissabilité des biens etc.), les S.E.M. sont pilotées par des collectivités locales titulaires de prérogatives de puissance publique et n'ont pas nécessairement l'obligation de dégager des profits. Cette situation aurait pu présenter le risque de porter de graves atteintes au jeu normal de la concurrence.

Depuis 1988, plusieurs cas d'interventions de S.E.M. se sont exposés à la censure du juge administratif. Le juge a voulu, semble-t-il, éviter que les collectivités locales ne créent toutes sortes d'activités économiques dès qu'il y a du chômage ou un fort besoin économique, pourvu que cela se traduise par des créations d'emplois⁴³². « La S.E.M.L. est avant tout un mode de

⁴²⁷ Cass. 1^{ère} civ., 25 mars 1997, *Commune des Orres c/ SA Sté de développement régional Centre-Est et a.*, précit.

⁴²⁸ Le Conseil d'Etat a estimé que des contrats de prêts ayant pour objet l'exécution même du service public (aide à l'installation d'agriculteur réunionnais à Madagascar) imprimaient à la convention par laquelle un Conseil général apportait sa garantie pour le remboursement des emprunts, le caractère de contrat de droit public : C.E. 13 juin 1986, *Département de la Réunion*, précit.

⁴²⁹ L'article 1 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 pose le principe d'économie mixte locale : « les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent (...) créer des sociétés d'économie mixte locales (...), pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou pour toute activité d'intérêt général (...) », *J.O.* du 8 juillet 1983, p. 2099, *J.C.P. G.*, 1983, III, 54455, art. L. 1521-1 du *C.G.C.T.*

⁴³⁰ La Circulaire n°85-175 du 16 juillet 1985 du Min. de l'intérieur relative à l'information sur les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle des S.E.M. locales (*J.O.* 24 août 1985, p. 9785, *J.C.P. G.*, 1985, III, 57584) confirma ce choix délibéré du législateur.

⁴³¹ MOREAU, Jacques, Le contrôle du juge administratif sur les sociétés d'économie mixte locales, in *Droit public, Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, Paris, L.G.D.J., 1997, pp. 253-260 ; et du même auteur Les contrôles exercés sur les sociétés d'économie mixte locales, *R.F.F.P.*, 1996, n°56, pp. 39-47.

⁴³² C'est ce qui ressort des conclusions du commissaire du gouvernement SCANVIC, F., (non publié) dans l'affaire : C.E., 10 octobre 1994, *Préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle c/Ville d'Amnéville*, Req. n°141877 et

gestion du service public créé dans les conditions admises traditionnellement pour la création d'un tel service » rappelle Jean-Yves Chérot⁴³³.

Tout objet principal d'une S.E.M. locale ne peut être que d'intérêt général encore faut-il que cet intérêt ne soit pas correctement satisfait par l'initiative privée. Le juge administratif réactive à propos des S.E.M. locales la jurisprudence de 1930, « *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* »⁴³⁴. Par exemple, est contraire à la liberté du commerce et de l'industrie et donc illégale, la délibération d'un conseil municipal accordant la garantie de la commune à des emprunts d'une société d'économie mixte dans le but de lui faciliter la réalisation d'une opération hôtelière, alors que la défaillance de l'initiative privée n'est pas avérée⁴³⁵. Dans une autre affaire, le juge exprimait sa position de la sorte : « qu'en supposant même que l'objet de la société puisse être regardée comme une activité d'intérêt général, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'espèce, sa création était rendue nécessaire par une absence ou une défaillance de l'initiative privée »⁴³⁶. Par ailleurs, il a estimé que l'objectif de maintien de l'emploi et de participation à la reconversion d'une zone économiquement défavorisée (en l'espèce la Lorraine sur les friches industrielles d'Usinor) ne peut justifier la création d'une activité lucrative au profit d'une S.E.M. locale⁴³⁷.

Un cas contraire a toutefois été validé par la Haute juridiction à propos de l'activité d'une S.E.M. locale, dont une collectivité locale, par convention avait défini la mission de service public à savoir l'accueil et l'information des touristes, des curistes et congressistes, la promotion et la publicité d'une station thermale⁴³⁸. Mais, globalement, la jurisprudence retenue du juge

146693, *Rec.*, T., p. 814, *C.J.E.G.*, 1995, p. 202, note TRUCHET, Didier, *A.J.D.A.*, 1995, pp. 237-238, note BIZET, Jean-François, DEVES, Claude, *Dr. Adm.*, 1994, n°620 ; CHEROT, Jean-Yves, La réglementation des relations financières entre les collectivités locales actionnaires et leurs sociétés d'économie mixte locales, *L.P.A.*, n°128 du 25 octobre 1995, pp. 11-22 (spécialement p. 17 et 18).

⁴³³ CHEROT, Jean-Yves, *Ibidem* p. 18.

⁴³⁴ DAVIGNON, Jean-François, Les sociétés d'économie mixte et le concept d'activité d'intérêt général, *Pouvoirs locaux*, n° 26 III, septembre 1996 pp. 107-113 ; également dans le même sens MOREAU, Jacques, Le contrôle du juge administratif sur les sociétés d'économie mixte locales, *art. cit.*

⁴³⁵ L'intérêt général doit être manifeste par rapport aux conséquences économiques d'une aide sur la stratégie d'une entreprise privée. Cf. T.A., Grenoble, 27 janvier 1988, *Ruphy, et autres c/Commune de la Clusaz*, *J.C.P.* 1989, 21265, note DEVES, Claude.

⁴³⁶ Confirmation de l'annulation de délibérations de conseils municipaux tendant à créer une S.E.M. locale de production, de fabrication, de mise en œuvre de produits et matériaux pour la construction et l'entretien des routes et chantiers divers pour toute clientèle publique ou privée, car il ne s'agit ni d'une opération d'aménagement et de construction, ni de l'exploitation d'un service public industriel ou commercial et, en admettant qu'il s'agisse d'une activité d'intérêt général, il n'est pas avéré qu'il y ait défaillance de l'initiative privée : C.E., 23 décembre 1994, *Commune de Clairvaux d'Aveyron*, *Rec.* p. 582, *J.C.P.*, II, n°22507, note CLIQUENNOIS, Marie, *A.J.D.A.*, 1995, p. 351, *R.F.D.A.*, 1995, p. 214, Chron. TERNEYRE, Philippe.

⁴³⁷ Annulation par le Conseil d'Etat, d'une délibération d'un conseil municipal créant une S.E.M. de production et distribution de fleurs, de plants horticoles pour absence d'activité d'intérêt général : C.E., 10 octobre 1994, *Préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle c/Ville d'Amnéville*, *précit.*

⁴³⁸ C.E. 10 juillet 1996, *M. Coisne*, *Rec.*, t. , p. 1006, *Quot. Jur.*, 1996, n°86, p. 3.

administratif à propos de l'activité des S.E.M. semble un peu anachronique par rapport au mouvement d'ouverture constaté à propos d'autres interventions économiques locales. Comme l'exprime Jean-François Davignon pour l'activité des S.E.M., « le « label » d'intérêt général peut-il n'être réservé qu'à la commercialisation de terrains ou de murs ? »⁴³⁹. La réalisation par les S.E.M. d'opérations d'intérêt général local et dans le cadre d'une mission de service public permet de répondre à un besoin qu'une commune n'aurait pas pu traiter dans les mêmes délais si elle n'avait pas « fait faire » l'opération à une S.E.M. puisque son budget est trop limité ou qu'elle ne veut prendre seule tous les risques d'une opération. La jurisprudence restrictive se comprend par rapport aux craintes de dérives financières liées à la gestion d'activités lucratives par les S.E.M.L. mais trouve ses limites par rapports aux impératifs des besoins sociaux. D'un côté le législateur tend à assimiler de plus en plus les S.E.M. au droit commun des sociétés commerciales (ce qui les incite à développer des opérations commerciales) et de l'autre côté, le juge administratif contient le champ de leur objet et les extrait du champ de la concurrence. Les collectivités locales, par les S.E.M., devraient pouvoir, dans l'intérêt général, exercer toutes sortes d'activités économiques dès lors qu'elles se plient au droit de la concurrence.

Après les S.E.M.L., le cas des télécommunications illustre les soubresauts de la rigidité du juge. Depuis la loi du 26 juillet 1996⁴⁴⁰ la concurrence dans les télécommunications est complète autant pour la fourniture de services que la création de réseaux. Depuis celle du 25 juin 1999, les collectivités locales peuvent créer des infrastructures supports de réseaux de télécommunication⁴⁴¹.

Ces réseaux (fibre optique) peuvent être indépendants ou « fermés », c'est à dire créés à l'usage interne de l'administration pour relier les hôpitaux, universités, les établissements publics entre eux et faire des économies de factures de télécommunication. Satisfaisant les besoins propres de l'administration, ces réseaux, dès lors qu'ils n'ont pas d'ouverture au public, sont libres et leur légalité n'a rien à craindre du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Mais, les réseaux peuvent être « ouverts » pour fournir au public dont en premier lieu les

⁴³⁹ DAVIGNON, J.-F., Les sociétés d'économie mixte et le concept d'activité d'intérêt général, *art. cit.* p. 110.

⁴⁴⁰ Loi n°96-659 de réglementation des télécommunications, *J.O.* 27 juill. 1996, p. 11384.

⁴⁴¹ Art. 17 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*J.O.* 29 juin p. 9515) qui insère un art. L. 1511-6 dans le *C.G.C.T.*: « les collectivités locales ou les établissements publics de coopération ayant bénéficié d'un transfert de compétence à cet effet, peuvent, dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent, créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunication au sens de l'art. L. 32 c P. et T., pour les mettre à disposition d'exploitants de réseaux de télécommunications titulaires d'une autorisation délivrée en application de l'art. L. 33-1 c. P. et T. qui en feraient la demande ». La loi du 26 juill. 1996 ne précisait pas les possibilités d'intervention des collectivités locales autrement qu'en tant que gestionnaire du domaine.

entreprises, des services de télécommunication en haut débit. Afin d'attirer les entreprises, les collectivités locales créent des réseaux (fibre noire inactive) puis en confient l'exploitation à des opérateurs privés de télécommunication (la loi leur interdit d'exercer les activités d'opérateur). L'équipement des Z.A.C. à vocation économique en infrastructure de télécommunication se développe⁴⁴². Cela accroît l'attractivité du territoire local. Il reste que l'intervention locale se fait dans un secteur concurrentiel. Elle est strictement subordonnée à un délai court d'amortissement des investissements (8 ans contre 15 à 20 ans pour les opérateurs privés) et surtout à la carence de l'initiative privée comme l'a rappelé fermement le juge administratif⁴⁴³.

Cette position ne va pas de soi dans un contexte de développement des prérogatives économiques locales. La France conserve un régime strict alors que la plupart des pays membres de l'Union européenne ont une conception plus souple de l'intervention des collectivités locales dans les télécommunications. De plus, l'Autorité de régulation des télécommunications s'était prononcée favorablement à l'extension des initiatives locales⁴⁴⁴. Ces dernières participent au développement économique local, à l'animation économique voir à l'aménagement du territoire par l'extension des autoroutes de l'information surtout lorsque les opérateurs privés délaissent certains territoires. C'est même un moyen de promouvoir la concurrence sur la « boucle locale » et le progrès économique du secteur comme l'a reconnu le Conseil de la Concurrence⁴⁴⁵. Mais, la crainte que les collectivités locales ne concurrencent les entreprises commerciales reste vive, de même qu'il persiste une protection « culturelle » en faveur de l'opérateur France Télécom⁴⁴⁶.

2 – La nature du critère juridique de l'intérêt général local

Consensuel, l'intérêt général est en « suspension »⁴⁴⁷ dans tout le droit administratif⁴⁴⁸. Au regard de son positionnement dans la hiérarchie des normes et de son contenu, il fonde la

⁴⁴² Avec d'énormes problèmes juridiques (respect de la concurrence, propriété des réseaux) : LINOTTE, Didier, SIMONIN, Guillaume, L'équipement des ZAC en réseaux de télécommunications : les nouvelles règles du jeu. *Gaz. Comm.*, n°30/1560 du 31 juillet 2000, pp. 52-55.

⁴⁴³ L'insuffisance de concurrence sur une boucle locale de télécommunication ne justifie pas l'intervention locale pour créer un réseau (pas de carence de l'initiative privée) : T.A. Nancy, 18 mars 1999, *France Télécom et syndicat Sud-P.T.T.* Req. 981140, *D.*, 11 nov. 1999, n°40, jurispr. pp. 617-622, note LAIDIE, Yan ; CAMBOT, Pierre, Collectivités locales et initiative privée en matière de télécommunications, *A.J.D.A.*, déc. 1999, pp. 965-983.

⁴⁴⁴ A.R.T., *Rapport d'activité pour 1998*, t. 1, p. 57, cité par ECKERT, Gabriel, Commentaire de l'article 17 de la loi n°88-533 du 25 juin 1999..., *R.F.D.A.*, janv.fév. 2000, p.148.

⁴⁴⁵ Conseil de la Concurrence, Avis n°98-A-21 du 1^{er} déc. 1998 rel. au projet de circulaire du min. de l'intérieur et du min. de l'économie, des finances et de l'industrie rel. à l'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications, *B.O.C.C.*, 31 mars 1999, p. 130, *Gaz. Comm.*, 5 avril 1999, p. 46.

⁴⁴⁶ ECKERT, Gabriel, Commentaire de l'article 17 de la loi n°88-533 du 25 juin 1999 ... *art. cit.* p. 143 et 149. Précisions que le Gouvernement a annoncé la modification de l'art. 17 de la loi du 25 juin 1999 dans un futur projet de loi sur la société de l'information au Comité interministériel pour la société de l'information du 10 juillet 2000 (*Lettre du Maire*, n°1219, 18 juillet 2000, p. 3).

⁴⁴⁷ TRUCHET, Didier, L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat : retour aux sources et équilibre, rapport du Conseil d'Etat, *L'intérêt général*, *op. cit.* pp. 361-373.

légitimité du pouvoir de la puissance publique (a). Sa signification au plan local sera ensuite explicitée (b).

a – L'intérêt général fonde la légitimité du pouvoir de la puissance publique

L'intérêt général est l'élément de justification par excellence des principes interventionnistes. Construit sociétal, il détermine à la fois la finalité de l'action publique et en fonde la légitimité⁴⁴⁹. Pour autant aucun texte tant législatif que constitutionnel ne le définit avec précision. L'administration ne cherche pas à ce que cette notion soit trop précise afin de ne pas limiter son pouvoir discrétionnaire. L'intérêt général est un critère juridique et non un principe juridique. Il se présente bien souvent comme une composante « paralégislative » du principe de légalité selon Didier Truchet⁴⁵⁰. S'il s'incline en présence d'un texte législatif, il développe son autorité juridique en l'absence de texte. C'est même le substitut de la loi en l'absence de cette dernière puisque le juge doit énoncer lui même un critère d'intérêt général. Il revêt autorité par rapport aux normes infra-législatives⁴⁵¹. Aussi, il prévaut en présence d'un texte si celui-ci n'épuise pas le champ d'une matière ou s'il mentionne sa présence comme condition obligée de l'action administrative. En ce cas, s'il n'écarte pas la loi, celle-ci « ne l'élimine pas non plus »⁴⁵². Bien que d'un rang inférieur à la loi, il en est le substitut et le complément indispensable.

Ce critère juridique a reçu un statut constitutionnel. Il est de plus en plus fréquent de le trouver dans les décisions du Conseil constitutionnel⁴⁵³. Mais, il n'a pas eu de reconnaissance en tant qu'objectif ou principe à valeur constitutionnelle encore qu'il y ait quelques ambiguïtés sur ce point⁴⁵⁴. Le juge constitutionnel se sert de l'intérêt général pour rendre compte de manière plus

⁴⁴⁸ Outre la thèse de M. TRUCHET, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, op. cit., voir deux autres thèses majeures : CAILLOSSE, Jacques, *L'intérêt général, la croissance et les avatars du droit administratif des biens*, op. cit. ; LINOTTE, Didier, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, thèse, Dir. AUBY, J.M., doctorat d'Etat, Bordeaux I, 1975, 451 p.

⁴⁴⁹ MONNIER, Lionel, THIRY, Bernard (eds), *Mutations structurelles et intérêt général*, op. cit. . « architecture et dynamique de l'intérêt général », pp. 12-29.

⁴⁵⁰ TRUCHET, Didier, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, op. cit., p. 193.

⁴⁵¹ Notamment le pouvoir réglementaire. Toujours selon M. Truchet « L'intérêt général, norme législative ? Sans doute pas. Mais norme au moins égale aux principes généraux du droit, et plus vraisemblablement, supérieure à toute norme infra-législative », *Ibidem* p. 199.

⁴⁵² *Ibid.* p. 195.

⁴⁵³ Si le juge constitutionnel ne le définit pas et qu'aucun texte du « bloc de constitutionnalité » n'y fait référence, en revanche de nombreuses décisions depuis une quinzaine d'année font allusion tantôt aux « besoins d'intérêt public », « aux intérêts de la République », à « l'intérêt national », « aux intérêts nationaux », aux « intérêts propres des collectivités locales », aux « intérêts propres des T.O.M ». Voir la riche étude de DESWARTE, Marie-Pauline, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, art. cit. p. 23 et pp. 29-33.

⁴⁵⁴ L'intérêt général est utilisé de façon récurrente par le juge constitutionnel. Mais, il n'est pas explicitement, en lui-même, un objectif à valeur constitutionnelle sauf peut-être certains de ses démembrements. Ceux-ci ont pu être regardés comme des objectifs ou des principes à valeur constitutionnelle : la sauvegarde de l'ordre public (protection de la sécurité des personnes et des biens, immigration, communication audiovisuelle et des télécommunications) a

détaillée des intentions du législateur. La définition de l'intérêt général, qui relève de la décision politique, lui est étrangère. L'intérêt général est relatif aux explications du législateur⁴⁵⁵. Le juge constitutionnel ne s'intéresse pas à l'opportunité politique d'une loi. Il évalue si son contenu est conforme à l'objectif d'intérêt général que celle-ci prétend poursuivre⁴⁵⁶. L'intérêt général est essentiellement un motif de constitutionnalité d'une loi. Il n'y a pas de définition universelle de l'intérêt général qu'appliquerait le juge quels que soient les textes de loi qui lui seraient soumis.

Quant au juge administratif, il rejoint le Conseil constitutionnel en estimant que la définition de l'intérêt général revient au pouvoir politique⁴⁵⁷. Il constate l'intérêt général. Toutefois, il module l'action administrative dans le sens d'un intérêt général le plus irréprochable possible. Il se sert de l'intérêt général comme norme d'équilibre et de mesure entre l'administration et les citoyens, entre les intérêts particuliers et les intérêts généraux. L'intérêt général est utilisé tantôt comme condition de l'illégalité de l'action administrative (est illégal ce qui porte atteinte à l'intérêt général) ou tantôt comme condition de légalité de l'action administrative lorsque les textes exigent un but d'intérêt général. Depuis longtemps, le Conseil d'Etat exige que l'administration se « décide » que pour des motifs d'intérêt général⁴⁵⁸. Il vérifie que l'administration agit autant que « l'intérêt général le lui commande, mais pas au-delà »⁴⁵⁹. En effet, les administrations peuvent être amenées à concevoir l'intérêt général par rapport à leurs propres intérêts institutionnels ou devenir les défenseurs d'intérêts privés influents⁴⁶⁰. Au passage, vu l'imprécision de la notion d'intérêt général, l'appréciation du juge administratif conduit parfois à adopter un jugement d'opportunité sur le bien fondé de l'utilité publique d'une mesure administrative⁴⁶¹. De même, le juge constitutionnel, en analysant concrètement l'objectif

été assimilée à un objectif à valeur constitutionnelle ; la continuité du service public (principe constitutionnel justifiant la limitation du droit de grève) et la lutte contre la fraude fiscale (nécessité avec laquelle les droits et libertés des individus doivent être conciliés) : voir SCHOETTL, Jean-Eric, Intérêt général et Constitution, in Rapport du Conseil d'Etat, *L'intérêt général*, 1999, *op. cit.*, p. 378.

⁴⁵⁵ Décision n°86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre différentes mesures d'ordre économique et social*, *Rec.* pp. 61-75.

⁴⁵⁶ Pour un exemple de neutralité du juge constitutionnel quand à l'opportunité d'une loi visant à limiter le monopole des entreprises de presse (les requérants estimaient non sans argument que la loi visait en fait à démanteler le plus important groupe de presse de l'opposition) : C.C., décision n°84-181 DC 10 et 11 octobre 1984, *Entreprise de presse*, notes BIENVENU, J.-J., *A.J.D.A.*, p. 684 ; FAVOREU, Louis, *R.D.P.*, 1986, p. 395, De VILLIERS, Michel, *Rev. adm.*, 1984, p. 580, *Pouvoirs*, n°33, p. 163 ; HUBAC, S., SCHOETTL, J.-E., *Rev. Sc. Crim.*, 1985, p. 3 ; *G.D.C.C.*, 4^{ème} ed., p. 644.

⁴⁵⁷ C.E. sect. 29 juin 1951, *Synd. de la raffinerie du soufre française*, *précit.*

⁴⁵⁸ Pour une jurisprudence ancienne sur ces exigences : C.E. 22 janvier 1901, *Entreprise Pagès*, *Rec.* p. 44, cité in PELLISSIER, Gilles, *Le contrôle des atteintes au principe d'égalité au nom de l'intérêt général par le juge de l'excès de pouvoir*, thèse pour le doctorat en droit, Université Paris I, 1995, p. 101.

⁴⁵⁹ TRUCHET, Didier, L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat : retour aux sources et équilibre, *art. cit.* p. 363. L'auteur développe l'intérêt général comme norme de mesure, de contrôle et de raison.

⁴⁶⁰ Critiques apportés par l'école américaine du « Public choice ».

⁴⁶¹ Cela est net en matière d'expropriation par l'usage de la théorie du bilan pour le contrôle de légalité des déclarations d'utilité publique : C.E, Ass., 28 mars 1997, *Association contre le projet d'autoroute*

poursuivit par le législateur, entre dans le pouvoir discrétionnaire de ce dernier et se pose en concurrent du pouvoir politique⁴⁶².

Relatif à son temps et à l'évolution des mœurs, l'intérêt général est éminemment imprécis. Le contenu de l'intérêt général est donné tantôt par l'administration et les politiques publiques, tantôt par le bon sens ou la nature des choses. La nature des choses signifie la satisfaction des besoins de la population⁴⁶³. Ce qui n'est pas estimé d'intérêt général aujourd'hui pourra l'être demain. Des besoins n'apparaissent plus comme indispensables alors que d'autres naissent : le domaine social et les loisirs⁴⁶⁴, la protection de l'environnement⁴⁶⁵, le contrôle de l'économie⁴⁶⁶ et depuis la crise, la création d'emploi.

Deux conceptions théoriques de l'intérêt général s'affrontent⁴⁶⁷. L'une utilitariste, perçoit l'intérêt général comme une somme arithmétique d'intérêts économiques particuliers qui convergent à un moment donné. Elle traduit une méfiance envers la puissance publique et laisse à celle-ci très peu de pouvoir d'arbitrage⁴⁶⁸. L'autre, volontariste et propre à la tradition administrative et républicaine française, considère l'intérêt général comme le dépassement transcendantal des intérêts individuels⁴⁶⁹. Il préexiste aux individus. En France, traditionnellement, l'Etat est le seul chargé de définir et de mettre en œuvre l'intérêt général. Celui-ci se présente comme l'incarnation de la volonté de tous. Il est alors une « couverture indispensable à l'exercice du pouvoir étatique »⁴⁷⁰. Chaque question dont s'empare l'Etat, fait

transchablaisienne, Rec. p. 120, J.C.P., G, 1997, II, 22909, note IACONO, Geneviève, A.J.D.A., 1997, n°6, p. 545, note CHRESTIA, Philippe, R.F.D.A., 1997, n°4, p. 740, concl. Mme DENIS-LINTON, p. 748, note ROUVILLOIS, Frédéric, L.P.A., n°79, p. 33, note NGUYEN, Van Tuong, R.D.P., 1997, n°5, pp. 1433-1445, note WALINE, Jean.

⁴⁶² DESWARTE, Marie-Pauline, L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *art. cit.*

⁴⁶³ Par exemple : « Cette initiative répond dans cette ville et pour la période envisagée à un besoin de la population, et par suite à un intérêt public local » : C.E., Sect., 12 juin 1959, *Synd. des exploitants de Cinématographie de l'Oranie*, Rec. p. 363, D. 1960, J., p. 402, note ROBERT, A.J.D.A., 1960, II, p. 36 concl. MAYRAS.

⁴⁶⁴ L'intérêt public social s'attache à la protection ou l'amélioration des conditions d'existence des individus : sont d'intérêt public, l'organisation des loisirs, des spectacles, des sports, l'exploitation d'un théâtre, d'un cinéma, la protection des travailleurs dans leur activité professionnelle, Conseil d'Etat, Rapport public 1999, *op. cit.*

⁴⁶⁵ Les activités de reboisement, de protection des sites, conservation des forêts, activité des S.A.F.E.R. sont d'intérêt public, la préservation des espaces et des ressources naturels intègre la sphère de l'intérêt général, *Ibidem*.

⁴⁶⁶ Contrôle des prix, développement des exportations, organisation des professions ou des marchés, restriction de la consommation de produits pétroliers etc. *Ibid.* p. 273.

⁴⁶⁷ Elles ne sont abordées ici que trop sommairement : voir Conseil d'Etat, Rapport public 1999, *op. cit.* pp. 253-261.

⁴⁶⁸ Thèse anglo-saxonne. L'intérêt public n'est que l'harmonisation spontanée des intérêts économiques individuels. Le volontarisme politique est exclu. Théorie développée par Adam SMITH, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776.

⁴⁶⁹ L'intérêt général est au cœur d'une représentation contractuelle de la société. L'intérêt général est alors une notion plus juridique et politique, qu'économique. Théorie inspirée par ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du Contrat Social*, Paris, GF-Flammarion, rééd. 1992, 187 p.

⁴⁷⁰ CHEVALLIER, Jacques, Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général, in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, C.U.R.A.P.P., Paris, PUF, 1979, vol 2, pp. 12-45.

tomber celle-ci dans le domaine public. « Sa volonté crée l'intérêt général »⁴⁷¹. Et l'intérêt général fonde sa puissance légitime. On a parfois vu dans l'intérêt général un moyen pour l'administration d'échapper au respect du droit⁴⁷². Il serait une sorte de raison d'Etat⁴⁷³. L'Etat est à la fois juge et partie pour désigner et appliquer l'intérêt général. C'est à la fois l'autorité qui réglemente, l'autorité qui agit et qui sanctionne. L'intérêt général souffre de cette confusion des rôles⁴⁷⁴.

L'intérêt général s'apparente alors à une idéologie qui a pour fonction d'assurer « la reproduction de l'ordre politique et social existant en imprégnant dans les esprits la croyance en sa légitimité, sa nécessité ou en son bien-fondé : elle diffuse l'image d'une société intégrée, fluide et égalitaire, dans laquelle les dispositifs de pouvoir ne sont pas des instruments d'oppression mais des moyens de normalisation et de régulation au service de la collectivité toute entière » explique Jacques Chevallier⁴⁷⁵. L'intérêt général provoque l'adhésion des citoyens aux actions de l'administration. Il fédère les individus autour de la puissance publique. L'autorité ou la domination de la puissance publique est gommée par le sentiment d'intérêt général qui fait que toute composante sociale est censée se retrouver dans les choix de l'Etat⁴⁷⁶. L'autorité de la puissance publique est basée sur la certitude que les citoyens consentent à son action, puisque celle-ci se pare de l'intérêt général⁴⁷⁷. Représentant unique de l'intérêt général, l'Etat a longtemps craint pour son pouvoir, de laisser à d'autres entités administratives ou politiques le soin de réaliser leur propre représentation de l'intérêt général. Cela n'accéléra évidemment pas l'idée de décentralisation en France. L'intérêt général a été (et est toujours) un puissant vecteur d'unité et d'identité sociales. Il assure un minimum de cohésion et d'homogénéité de la société. Cette cohésion a été longtemps rendue possible par la seule centralité étatique. Ce dernier a été l'institution capable de dépasser les intérêts particuliers est devenir « le catalyseur qui transforme les antagonismes sociaux en projet collectif, le facteur de polarisation indispensable pour combattre l'attraction centrifuge et homogénéiser le champ social placé sous son emprise »⁴⁷⁸.

⁴⁷¹ DESWARTE, Marie-Pauline, Intérêt général, bien commun, *art. cit.* p. 1309.

⁴⁷² Par exemple, DREYFUS, Françoise, *La liberté du commerce et de l'industrie*, *op. cit.* p. 221 ; FROMONT, Michel, Le contrôle de l'appréciation des faits économiques dans la jurisprudence administrative, *art. cit.* , p. 592 ; MESTRE, Achille, Le Conseil d'Etat, protecteur des prérogatives de l'administration : étude sur le recours pour excès de pouvoir, thèse, Toulouse, Paris, L.G.D.J., 1974, p. 257 ; LOSCHAK, Danièle, Le rôle politique du juge administratif français, thèse, Paris, L.G.D.J., 1972, p. 105.

⁴⁷³ RANGEON, François, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, Coll. Politique comparée, 1986, 246 p.

⁴⁷⁴ CROZIER, Michel, *Etat modeste, Etat moderne*, *op. cit.* p. 141.

⁴⁷⁵ CHEVALLIER, Jacques, Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général, *art. cit.* p. 28.

⁴⁷⁶ On retrouve ici les traits de la critique marxiste de l'intérêt général. Les classes dirigeantes feraient passer leurs propres intérêts pour l'intérêt commun de tous les membres de la société.

⁴⁷⁷ L'intérêt général est une « idéologie légitimante », CHEVALLIER, Jacques, L'intérêt général dans l'administration française, *R.I.S.A.*, vol. XLI, 1975, pp. 325-350.

⁴⁷⁸ CHEVALLIER, Jacques, Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général, *art. cit.* p. 18.

Facteur d'uniformisation de la société, l'Etat a toujours concentré l'unité de vision de l'intérêt général. Cette fonction raffermissait en retour sa place centrale dans la société.

b – Le contenu démultiplié de l'intérêt général local

En matière d'action économique locale, l'intérêt général est un intérêt économique qui inclut la spécificité des territoires locaux. L'intérêt général est géographiquement segmenté. L'intérêt national fait référence à l'intérêt de la communauté nationale alors que l'intérêt local est l'intérêt de la population d'une commune, d'un département, d'une région ou d'un groupement de collectivités (intérêt communal, intercommunal, départemental, interdépartemental régional, interrégional). L'intérêt communal est cependant le plus repérable pour les habitants⁴⁷⁹ bien que les intérêts départementaux ou régionaux soient en voie d'affirmation⁴⁸⁰. L'intérêt local n'est pas la simple application de l'intérêt national à un niveau de compétence et au territoire d'une collectivité locale. C'est un intérêt général qui tient compte des problématiques économiques du territoire local. Souvent l'intérêt national se confond avec l'intérêt local. Mais, depuis la décentralisation, de plus en plus, ils se différencient. Toutefois, alors que l'intérêt local a tendance à être de en plus en plus en conflit avec l'intérêt national⁴⁸¹, il faut convenir d'une plutôt bonne imbrication des différents intérêts géographiques.

L'intérêt local est relatif aux finalités de l'action économique locale. Il se mesure au regard des besoins des populations situées sur le territoire d'une collectivité locale. Les initiatives locales destinées à créer des emplois ou opérer un développement économique⁴⁸², sont d'intérêt général local tout comme l'expansion économique d'une région⁴⁸³, d'une ville⁴⁸⁴, la construction d'un port⁴⁸⁵, d'un atelier relais pour loger des entreprises⁴⁸⁶, la vente d'un terrain à une entreprise

⁴⁷⁹ ROUAULT, Marie-Christine, *L'intérêt communal*, Villeneuve d'Ascq, P.U. Lille, coll. Jurid. et soc., 1991, 444 p.

⁴⁸⁰ Par exemple, l'identification d'un intérêt public régional (lié à la vocation générale de la région) voir DOUENCE, Jean-Claude, La région : collectivité à vocation générale ou spécialisée ?, *R.F.D.A.*, juill.-août 1986, pp. 539-554.

⁴⁸¹ Les conflits sont ponctuels. Par exemple en aménagement du territoire, la S.N.C.F. peut supprimer des lignes non rentables alors que l'intérêt local réclame au contraire leur maintien pour ne pas enclaver un territoire. Aussi, les négociations des contrats de plan Etat-régions font ressortir les conflits d'intérêts.

⁴⁸² Et outre la création de services médicaux, boucherie, camping, conseil juridique.

⁴⁸³ Utilité publique d'une opération de déviation routière nationale qui dessert à la fois mieux les établissements Peugeot et favorise la circulation publique : « Il est conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences de développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale » : C.E. 20 juillet 1971, *Ville de Sochaux*, *Rec.* p. 561, *R.D.P.*, 1972, p. 728, *A.J.D.A.*, 1972, pp. 227-230, note HOMONT, André, *R.D.P.*, 1972, p. 728.

⁴⁸⁴ Utilité publique d'un projet d'aménagement d'un hippodrome, opération contribuant au développement économique et touristique des communes de Nice et de Cannes : C.E., 10 janvier 1958, *Bô et autres*, *Rec. t.*, p. 815, *A.J.D.A.*, 1958, II, p. 128, note J.G. ; Utilité publique d'un projet d'implantation d'un casino et d'un hôtel servant à maintenir la capacité hôtelière de la ville de Nice : C.E. 12 avril 1967, *Société nouvelle des entreprises d'hôtels et autres*, *Rec.* p. 154, *J.C.P.*, 1968, II, 15606, note HOMONT, André.

⁴⁸⁵ C.E., 19 octobre 1956, *Société Le Béton*, *Rec.* p. 375 ; D., 1956, p. 681, concl. LONG ; *J.C.P.*, 1957, II, 9765, note BLAEVOET ; *R.D.P.*, 1967, p. 510, concl. LONG ; *A.J.D.A.*, 1956, II, p. 488, concl. LONG et chron. p. 472 ; *Rev. adm.* 1956, p. 617 et 1957, p. 131 note LIET-VEAUX et MORICE ; *G.A.J.A.*, 11^{ème} ed. p. 535.

pour un franc symbolique⁴⁸⁷, la recherche d'un industriel pour reprendre un établissement⁴⁸⁸, la révision d'un P.O.S. pour régulariser une construction d'usine⁴⁸⁹. Il en va de même des opérations destinées à favoriser l'extension d'une entreprise⁴⁹⁰, à permettre l'implantation d'un village de vacance⁴⁹¹, à rechercher un industriel pour reprendre une usine ou occuper un atelier-relais⁴⁹², à créer un ensemble hôtelier⁴⁹³, etc. Les initiatives publiques en faveur du développement économique sont des nécessités d'intérêt public qui ne souffrent d'aucune discussion aujourd'hui. C'est l'intérêt dominant de tous les groupes sociaux publics et privés d'un territoire local. Le maintien de l'emploi et de l'activité économique constitue « par excellence » un objet d'intérêt public selon le commissaire du gouvernement Arnaud Cazin d'Honincthun⁴⁹⁴. Un autre commissaire du gouvernement, Laurent Touvet, dans l'affaire « *Commune de Fougerolles* », est affirmatif : « Favoriser l'installation ou le développement d'une entreprise dans la commune est une action d'intérêt général, par ses répercussions en termes d'emploi, d'activité et de finances publiques »⁴⁹⁵.

L'intérêt local a longtemps été inhibé par l'omnipotence et l'omniprésence de l'Etat. Mais, les difficultés de l'Etat dans sa maîtrise de l'économie et la diminution de son influence sur la société perturbent l'idéologie de l'intérêt général et la croyance *ipso facto* en le bien-fondé de ce dernier. La crise de légitimité dont va être victime l'Etat-providence va entraîner aussi la crise de la représentation de l'intérêt général qu'il formule. Les groupes sociaux ne se retrouvant plus dans une politique de l'Etat, se replient sur leurs intérêts particuliers respectifs⁴⁹⁶. L'idée qu'il n'existe qu'un seul intérêt général acceptable, défini par l'Etat, est contestée. En réaction,

⁴⁸⁶ C.A.A. Paris, 1^{ère} ch., 7 novembre 1989, *S.A.R.L. Pardon Création*, précit.

⁴⁸⁷ Si des garanties en emplois sont suffisantes : CE, sect., 3 nov. 1997, *Commune de Fougerolles*, précit.

⁴⁸⁸ C.E. 10 mai 1985, *Sté Boussac Saint-Frère*, précit.

⁴⁸⁹ Conseil d'Etat, 23 juin 1997, *Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions et autres*. Classement de la parcelle en cause en zone UX : objectif d'intérêt général lié à la défense de l'emploi. *A.J.P.I.*, octobre 1997, p. 867, obs. LEVY, Alain.

⁴⁹⁰ Utilité publique de l'extension d'une zone industrielle : C.E., 25 mars 1994, *Mme Lenormand et autres, Mme Pillioux et autres*, req. N°124545, concl. SCANVIC, F., in *B.J.D.U.*, mai 1994, p. 10, *Juridique Lamy* C.E et C.A.A.

⁴⁹¹ Celui du Club Méditerranée, C.E., 3 avril 1987, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/association pour la promotion de l'environnement et des habitants du Chateaufort-de-Grasse*, Rec. p. 121, *A.J.D.A.*, 1987, pp. 695-696, note AUBY, Jean-Bernard.

⁴⁹² Pour un autre exemple, C.E. 30 déc. 1998, *Sté Laitière Bellevue*, précit.

⁴⁹³ C.E., 10 juin 1996, *S.C.I. Bellevue*, n°154239, *B.J.D.U.*, 1996, p. 297, *Juridique Lamy* C.E et C.A.A.

⁴⁹⁴ Concl. CAZIN d'HONINCTHUM, Arnaud lors de l'affaire « *Sté Boussac Saint frère* » de 1985, précit., *A.J.D.A.*, 1985, pp. 434-436.

⁴⁹⁵ Conclusions sur C.E., 3 nov. 1997, *Commune de Fougerolles*, précit.

⁴⁹⁶ Le lobbyisme et le corporatisme pèsent dans la formation des règles juridiques et des politiques publiques. Ils tentent d'orienter les politiques de l'Etat dans le sens de leurs intérêts, sans vision de l'intérêt général. La plupart des projets de lois sont revus et corrigés et l'Etat n'impose plus de façon autoritaire sa vision de l'intérêt général. En conséquence, l'intérêt général se dégage au fil des négociations ou des consultations entre les représentants des intérêts particuliers. L'Etat perd sa haute vision de la société.

l'intérêt général n'a pas disparu. Au contraire, il s'est démultiplié lorsque la décentralisation a fait émerger de nouvelles entités publiques⁴⁹⁷. La faiblesse de l'intérêt général incarné par l'Etat va être en partie compensée par le recours à l'intérêt local. L'Etat admet qu'il n'est plus la seule entité juridique capable de définir, donner un sens et mettre en œuvre l'intérêt général. Il tolère une représentation de l'intérêt général qui ne soit pas la sienne. Le monopole de l'interprétation étatique de l'intérêt général s'effrite au profit des visions que s'en font les collectivités locales. « Lorsque l'Etat-central prétend incarner l'intérêt général, la ville-acteur substitue à ce dernier la rationalité locale de son intérêt général »⁴⁹⁸. L'intérêt général n'est plus « un mais pluriel »⁴⁹⁹. Il est formulé aussi bien par les collectivités locales que par les instances communautaires. Il devient alors l'un des instruments de leur pouvoir.

La production de politiques publiques locales exige nécessairement l'autonomisation de la vision de l'intérêt général au niveau des collectivités locales. Par exemple, l'essentiel du droit de l'urbanisme est désormais de compétence communale ou intercommunale. Chaque commune poursuit une politique d'urbanisme conforme à sa vision de l'intérêt général. De même, ce sont des micro-politiques locales d'aménagement des territoires qui ont été autorisées par l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 dans le but de « favoriser le développement économique »⁵⁰⁰. Les affaires locales se définissent moins selon leur objet que par l'intérêt local qu'elles poursuivent⁵⁰¹. La redistribution des compétences locales depuis la décentralisation n'a pas fait disparaître la notion d'affaires d'intérêt local et semble même la conforter⁵⁰². La vocation générale axée sur l'intérêt public local pourrait faire progresser l'idée du principe de subsidiarité dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, ignorée pour l'heure par le droit français⁵⁰³. Comme Jean-Claude Douence l'explique, « les collectivités locales fondent de plus en plus leur action sur

⁴⁹⁷ Les attributs mythiques, sacrés ou transcendants de l'intérêt général sont altérés d'où le sentiment d'évanouissement de l'intérêt général, mais il est impossible d'y renoncer : PONTIER, Jean-Marie, *L'intérêt général existe-t-il encore ?*, D., Chron., 1998, pp. 327-333.

⁴⁹⁸ PADIOLEAU, J.-G., DEMESTEERE R., *Les démarches stratégiques de la planification des villes*, *art. cit.* p. 38

⁴⁹⁹ PONTIER, Jean-Marie, *L'intérêt général existe-t-il encore ?*, *art. cit.* p. 331.

⁵⁰⁰ Art. 5-I de la loi du 2 mars 1982, *précit.* Mieux, c'est une exigence de protection des intérêts économiques et sociaux de la population qui commande l'intervention économique locale en faveur des entreprises en difficulté ou pour pallier la carence de l'initiative privée en milieu rural. MOREAU, Jacques, *Rapport de synthèse sur les instruments de localisation économiques et fiscaux*, *Les Cahiers du CNFPT*, n° 33, sept. 1991, pp. 189-190.

⁵⁰¹ DOUENCE, Jean-Claude, *Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local*, in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, *op. cit.*, pp. 317-342.

⁵⁰² Conseil d'Etat, *Décentralisation et ordre juridique*, rapport public 1993, n°45, Paris, La documentation Française, E.D.C.E., 1994, p. 24.

⁵⁰³ Le principe de subsidiarité est exprimé dans la charte européenne de l'autonomie locale adoptée par le Conseil de l'Europe, le 15 octobre 1985 (art. 4) repris par DOUENCE, Jean-Claude, *Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local*, *art. cit.* p. 336. L'auteur estime que le juge constitutionnel français gagnerait à reconnaître davantage cette vocation générale guidée par l'intérêt général ce qui constituerait un rempart supplémentaire contre le législateur. Le reconnaître serait d'aller plus encore vers le principe de subsidiarité qui veut que les décisions doivent être prise au plus près des citoyens et, à défaut d'agir plus efficacement au niveau local, il reviendrait à l'Etat de les prendre.

l'articulation de leurs compétences propres et de leur vocation générale à promouvoir l'intérêt public local »⁵⁰⁴.

Le développement de l'intercommunalité fait naître d'ailleurs un autre type d'intérêt local : l'intérêt communautaire. Il ne faut pas confondre cet autre intérêt avec l'intérêt de la Communauté européenne qui transcende les intérêts des Etats membres. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République mentionnait déjà la notion de « conduite d'action d'intérêt communautaire ». La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale⁵⁰⁵ permet la reconnaissance de ce nouveau type d'intérêt général en renforçant les communautés de communes tout comme les communautés urbaines et en créant les communautés d'agglomérations. Comme l'affirme André Chaminade, « il y a reconnaissance d'un intérêt d'agglomération ou d'un intérêt communautaire qui est distinct de l'intérêt communal, et qui à l'avenir pourrait se révéler supérieur »⁵⁰⁶. L'intérêt communautaire n'est pas tout à fait l'intérêt commun (intérêt commun au groupement et en même temps aux communes)⁵⁰⁷ ou l'intérêt intercommunal (proche de l'intercommunalité fonctionnelle ou addition de l'intérêt de chaque commune membre)⁵⁰⁸. Plus ambitieux, l'intérêt communautaire s'inscrit au-delà de la simple addition des intérêts individuels des communes membres. Il transcende leur individualisme. Il reflète l'idée du développement local autour d'un projet porté par une structure juridique distincte des communes qui la composent⁵⁰⁹. Point alors la notion « d'affaires d'intérêt communautaire » base d'une clause générale de compétence des entités intercommunales. Les communautés de communes, d'agglomérations et les communautés urbaines définissent elles-mêmes leur propre intérêt qui sera alors leur champ de compétence⁵¹⁰.

⁵⁰⁴ DOUENCE, Jean-Claude, L'action économique locale, *A.J.D.A.*, n° spécial, *art. cit.* p. 76.

⁵⁰⁵ *J.O.* du 13 juillet 1999, p. 10631 et ss.

⁵⁰⁶ CHAMINADE, André, Les perspectives nouvelles de l'intercommunalité. L. n°99-586, 12 juill. 1999, *J.C.P. G.*, n°37, sept. 1999, pp. 1605-1607.

⁵⁰⁷ Auquel le législateur fait référence pour l'attribution par l'E.P.C.I. de fonds de concours aux communes membres (art. L. 5214-16 V du *C.G.C.T.* comm. communes, L. 5216-16-VI comm. aggro., L. 5215-26 comm. urb.).

⁵⁰⁸ L'art. L. 5212-1 l'évoque pour les syndicats de communes qui « associent des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal ».

⁵⁰⁹ GARDERE, Anne, L'intérêt communautaire. Une notion ambiguë, *Cah. Jurid. Coll. Territ.*, n°43, nov. 1999, pp. 22-24.

⁵¹⁰ Voir l'article 1 de la loi du 12 juillet 1999 *précit.* (L. 5216-5-III du *C.G.C.T.*) : « Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II du présent article est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des 2/3 du conseil de la communauté d'agglomération » ; art. 5 de la loi du 12 juillet 1999, (art. L. 5215-20-I du *C.G.C.T.* pour les communautés urbaines) : « Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des 2/3 du conseil de la communauté urbaine », art. 17 de la loi du 12 juillet 1999 (L. 5214-16-IV du *C.G.C.T.* pour les communautés de communes) : « L'intérêt communautaire des compétences exercées au sein des groupes mentionnés aux I et II est déterminé à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté », soit accord des 2/3 au moins des conseil municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les 2/3 de la population (art. 5211-5-II du *C.G.C.T.*).

La notion d'intérêt communautaire reste à construire car son mode de définition n'est pas indiqué par le législateur de manière à rendre souple le fonctionnement des structures intercommunales⁵¹¹. Le législateur s'en remet là encore à la jurisprudence administrative pour en préciser les contours⁵¹².

L'intérêt communautaire est à déterminer à partir des compétences économiques et d'urbanisme (création et aménagement de zones d'activités, de zones d'aménagement concerté, mise en œuvre d'actions de formation ou d'insertion économique et sociale, dispositifs contractuels de développement urbain ou local etc.)⁵¹³. Il semble que le principe de subsidiarité s'applique à la définition de l'intérêt communautaire. Les domaines désignés d'intérêt communautaire ouvrent « un droit à agir pour la structure intercommunale et non une délégation complète et totale de compétences »⁵¹⁴. L'établissement public intercommunal se substitue aux communes qui n'ont plus matière à intervenir. En revanche, une action ne faisant pas partie de l'intérêt communautaire permet aux communes de conserver leur compétence propre. Les collectivités régionales et départementales pourront être associées à des projets de développement avec les établissements intercommunaux et gérer en commun, ou en partenariat certaines compétences (en matière sociale par exemple avec le département, aménagement du territoire avec la région etc.) ce qui élargit davantage la notion d'intérêt communautaire⁵¹⁵. La seule certitude est que cet intérêt s'exerce sur des communes regroupées d'un seul tenant et sans enclave. Enfin, dans le sillage de l'intérêt intercommunal pourrait émerger un intérêt général propre aux « pays » de la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995.

L'intérêt général national porté par l'Etat conserve cependant une prépondérance sur les intérêts locaux en cas de conflit. Celle-ci est justifiée par une question de priorité et de cohérence dans le développement économique du pays. Cependant, l'intérêt local est un intérêt général aussi

⁵¹¹ A titre indicatif, un amendement du Gouvernement avait été déposé (n°502, *Déb. J.O. Sénat*, 8 avril 1999, p. 2206) afin de préciser l'intérêt communautaire. Cet amendement n'a pas été voté mais il précisait que des critères financiers, de superficie, de nombre de logement, de fréquentation ainsi que tout autre critère quantifiable pouvant servir à définir l'intérêt communautaire c'est à dire « les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale ou de gestion urbaine de l'ensemble de la communauté ». Voir, Comment définir l'intérêt communautaire ?, *Gaz. Comm.*, 19 avril 1999, p. 11 ; GROUD, Hervé, L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement, *A.J.D.A.*, 12-2000, pp. 967-976.

⁵¹² Ce qu'elle a déjà partiellement fait. Le Conseil d'Etat a admis qu'un syndicat d'agglomération puisse assurer la promotion de l'agglomération en participant au financement d'un voilier portant ses couleurs : C.E., 5 juillet 1996, *Syndicat d'agglomération nouvelle, St Quentin-en-Yveline, Rec.* p. 264, *J.C.P. ed. G.*, 1996, IV, 2433.

⁵¹³ La loi du 12 juillet 1999 oblige aussi la définition de l'intérêt communautaire pour des compétences sociales, de logement, de voirie, d'assainissement etc.

⁵¹⁴ GARDERE, Anne, L'intérêt communautaire. Une notion ambiguë, *art. cit.* p. 23.

⁵¹⁵ Voir les articles L. 5216-5-V, L. 5215-20-III et L. 5210-3 du *C.G.C.T* : « Le conseil général et le conseil régional intéressés peuvent, à la demande de l'un ou de l'autre, être associés par un établissement public de coopération intercommunale à l'élaboration de tout projet de développement et d'aménagement de son territoire, en vue de fixer des objectifs généraux de partenariat ou de coopération ».

légitime et nécessaire que l'intérêt national. S'il est géographiquement réduit, il est en substance au moins équivalent à l'intérêt général national. Il est seulement parfois moins prioritaire. La prépondérance de l'intérêt national permet de maintenir la Nation dans ses principes républicains d'unité et d'indivisibilité. Le législateur procède à des « réserves d'intérêt général » au profit de l'Etat⁵¹⁶. A lui de fixer un cap à l'intérêt public pris dans un sens large. En cela, soit il rappelle la responsabilité prépondérante de l'Etat dans un domaine déterminé⁵¹⁷, soit il établit clairement une hiérarchie entre des intérêts nationaux et les intérêts locaux. Par exemple, les collectivités locales peuvent se voir imposer dans leurs documents de planification, des « projets d'intérêt général » arrêtés par les préfets⁵¹⁸. Ces projets sont prioritaires par la volonté de l'Etat même si, initialement, ils n'émanent pas de celui-ci⁵¹⁹. Ces projets doivent être d'utilité publique et être suffisamment formalisés pour que le juge après un contrôle maximum, les déclarent légaux⁵²⁰. Des projets d'implantation d'activités économiques sont parfois concernés par les projets d'intérêt général. Le projet d'Euro-Disneyland à Marne-la-Vallée en est une illustration récente. Egalement, l'Etat peut réformer les documents et les décisions d'urbanisme prises par les collectivités locales⁵²¹. De même, les impératifs de la défense nationale sont toujours prioritaires et s'imposent aux collectivités locales qui ne peuvent en exercer la compétence⁵²². De surcroît,

⁵¹⁶ PONTIER, Jean-Marie, L'intérêt général existe-t-il encore ?, *art. cit.* pp. 331-332.

⁵¹⁷ Comme nous l'avons déjà vu avec les dispositions encadrant les interventions économiques locales : art. L. 2251-1 du *C.G.C.T.* « L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi ».

⁵¹⁸ Art. L. 121-12, L. 122-1-1, L. 123-1, L. 123-7-1 et R. 121-13 du *C. urb.* Par exemple : opération présentant le caractère d'intérêt national : C.E., 23 mars 1992, *Martin et autres et Fraboulet et autres*, *Rec.* p. 131 ; pour une étude sur le thème : MODERNE, Franck, Les projets d'intérêt général dans le droit de l'urbanisme ou une anticipation des règles juridiques, *C.J.E.G.*, août-sept. 1986, p. 301.

⁵¹⁹ Cf. R. 121-13 *C. urb.*

⁵²⁰ Le projet d'intérêt général est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir. Le juge effectue le contrôle de l'utilité publique selon la méthode du « bilan », en mettant en balance les inconvénients du projet avec ses avantages. Cf. C.E. 3 février 1992, *Commune du Soulois*, *Rec.* p. 52, *Dr. adm.*, 1992, n° 171, *L.P.A.*, 8 juill. 1992, p. 30, note HOCREITERE, Patrick.

⁵²¹ Le préfet dispose des moyens juridiques de faire respecter la politique nationale d'aménagement du territoire, en imposant celle-ci aux P.O.S. et aux S.D.A.U. Il exerce en l'occurrence un contrôle a priori qui ressemble fort à une résurgence du contrôle d'opportunité. En l'absence de schéma directeur, un P.O.S. n'est exécutoire qu'après transmission dans le délai d'un mois au représentant de l'Etat à compter de son approbation, sauf, si celui-ci a notifié des modifications qu'il estime nécessaires d'apporter au plan « lorsque certaines de ces dispositions sont illégales, de nature à compromettre la réalisation d'un schéma directeur, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement, insuffisantes pour permettre la maîtrise de l'urbanisation future ou ont fait apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ; ». Le P.O.S. reste inopposable aux tiers tant que la commune n'a pas apporté les modifications demandées (art. L 123-3-2 du *C. urb.*). égal. Voir L. 122-1-3 (S.D.) du *C. urb.* Voir dans un sens connexe, l'article 27 de la loi du 4 février 1995 : « Jusqu'à ce que le tribunal ait statué, la demande de sursis à exécution en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le tribunal n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire ».

⁵²² Art. L. 1111-7 du *C.G.C.T.*

selon l'article 72 de la Constitution, l'Etat dispose, par les préfets, des moyens de faire respecter ses priorités d'actions⁵²³. L'intérêt local est ainsi souvent conditionné par les intérêts de l'Etat.

Par contre, il n'y a pas de hiérarchie entre les intérêts locaux de la même manière que les collectivités locales n'exercent aucune tutelle juridique les unes par rapport aux autres. L'intérêt local est susceptible de varier d'une collectivité à une autre (et même au sein de celle-ci : quartiers, agglomérations)⁵²⁴. La multiplicité des acteurs publics rend sans doute plus difficile la formulation d'un intérêt général intégrant et dépassant les intérêts particuliers. Ce risque avait été évoqué dans les débats législatifs préparant les lois de décentralisation en 1982 : « Doit-on se contenter d'un intérêt local au sens large défini par rapport à l'intérêt national ou tenter d'isoler un intérêt communal, départemental, régional ? La première solution débouche sur des conflits potentiels de compétences, mais la seconde ne vaut guère mieux, elle contient inévitablement des risques de hiérarchisation de ces différents intérêts »⁵²⁵. En droit administratif, chaque collectivité locale peut donc imaginer son propre intérêt sans se soucier des autres intérêts locaux⁵²⁶. Toutefois, la convergence des intérêts se matérialise de plus en plus par la signature de contrats entre collectivités locales, c'est à dire par la négociation collective de l'intérêt général⁵²⁷ et sa reformulation à partir d'intérêts sectorisés. L'intercommunalité est également un moyen de limiter des conflits d'intérêts au moins entre les communes.

Presque vingt ans après la décentralisation, les collectivités locales ou leurs groupements ont formidablement structuré leur interventionnisme économique. En première ligne pour la défense de l'emploi, elles montrent qu'elles ne sont pas moins compétentes qu'une administration centrale pour la gestion des affaires économiques. Elles sont les éléments actifs du service public local de l'intervention économique. Elles sont capables de mettre en œuvre des politiques et sollicitent des soutiens à leurs interventions. Elles interviennent « en dehors de tout contexte idéologique soit par nécessité, soit par volonté d'influer plus largement sur les conditions de vie

⁵²³ Art. 72 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et de respect des lois ».

⁵²⁴ L'intérêt général d'une ville peut différer de celui d'un de ses quartiers.

⁵²⁵ La question de la multiplication de l'intérêt général à travers l'émergence des collectivités locales a été abordée par les débats parlementaires préparant le transfert de compétences entre l'Etat : rapport n°16 du Sénat (session ordinaire de 1982-1983) sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et la lettre rectificative n°516 (citation p. 28).

⁵²⁶ L'Etat peut être amené à trancher des intérêts locaux antagonistes : voir à nouveau art. L 123-3-2 du *C. urb.*

⁵²⁷ ASCHER, François, De l'intérêt substantiel à l'intérêt général procédural ?, in GENESTIER, Philippe (dir.), *Vers un nouvel urbanisme*, op. cit. pp. 163-168.

et donc de travail de leurs administrés »⁵²⁸. A leur échelle, elles participent à la régulation de l'économie.

*
* *

La réforme de 1982 apparaît *a posteriori* comme une rupture dans l'histoire administrative française, une petite « révolution au cœur de la France »⁵²⁹. La décentralisation n'a pas entraîné la poussée des régionalismes et atteint aujourd'hui un « âge de raison »⁵³⁰. L'organisation administrative de la République a désormais un contenu hétéroclite puisque, comme l'exprime Louis Favoreu : « A la notion administrative de décentralisation (...), s'est substituée ou superposée la notion politique ou constitutionnelle de l'existence de collectivités ou de groupes humains ayant une vie propre au sein de la Nation (qu'ils contribuent à former) »⁵³¹. Une culture administrative locale affirme lentement son autonomie par rapport à celle de l'Etat. Les collectivités locales créent les conditions d'une gestion publique différenciée dont la modernité rompt progressivement avec la culture administrative léguée par l'Etat et invente sa propre spécificité⁵³². Par ailleurs, dans l'entourage des services techniques des collectivités locales se sont multipliées des structures privées prestataires de services (associations de développement, cabinets de consultants, bureaux d'étude) qui participent à la diversification des savoir-faire locaux⁵³³. La perte de centralité de l'Etat s'illustre par le déclin irrémédiable du modèle exogène d'action publique locale, c'est à dire inspiré et orienté par l'Etat⁵³⁴. Le système administratif français a perdu sa stricte verticalité. On remarquera que la reconnaissance des compétences économique locales aboutit aussi, paradoxalement, à mettre en cause les entités locales traditionnelles au profit d'espaces d'action nouveaux (agglomération, pays etc.). Ainsi, les mutations juridiques de l'action économique territoriale produisent des effets sur les structures territoriales elles-mêmes.

⁵²⁸ NEMERY, Jean-Claude, L'interventionnisme économique, in *La libre administration des collectivités locales*, op. cit. pp. 139-162.

⁵²⁹ GROSRICHARD, François, Une révolution au cœur de la France, *Le Monde*, 17 avril 1982, p. 1 et p. 22.

⁵³⁰ *Décentralisation : l'âge de raison*, Rapport du groupe «Décentralisation : bilan et perspectives», présidée par Martine BURON, préparation du XI^{ème} Plan, Commissariat général du Plan, Paris, Le Moniteur, La documentation Française, 1993, 144 p.

⁵³¹ FAVOREU, Louis, La problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales, *R.F.D.A.*, n°3-1990, p. 399-405, cit. p. 400.

⁵³² La fonction publique territoriale est d'ailleurs formée par une filière distincte de celle de l'Etat : le centre national de la fonction publique territoriale et les écoles nationales d'application des cadres territoriaux.

⁵³³ Une « révolution silencieuse » des groupes privés s'opère dans les villes. Le poids des services urbains privatisés est croissant (eau, parking, transports etc.) : LORRAIN, Dominique, La montée en puissance des villes, *art. cit.*

⁵³⁴ THOENIG, Jean-Claude, L'action publique locale entre autonomie et coopération, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Ed. de l'aube, coll. Société et Territoire, 1999, pp. 103-128 (spec. p. 112-115).

Cependant, un effort de clarification reste à opérer pour améliorer la lisibilité d'une constellation d'interventions et d'acteurs. Aussi la distinction entre aides directes et aides indirectes chère au droit français mais totalement ignorée du droit communautaire, pourrait être abolie pour ne retenir que la notion de montant des aides. En effet, peu importe la nature des aides, directes ou indirectes, ce sont toutes des aides aux entreprises. Une réforme législative permettrait de calquer le régime juridique de l'interventionnisme local sur celui du droit communautaire des aides à l'emploi⁵³⁵. Chaque collectivité locale pourrait être plus libre de déterminer son régime d'aide sous réserve d'un bornage législatif inspiré du droit communautaire⁵³⁶. Mais surtout, une réforme permettrait de prendre acte en droit de l'étendue du développement des pratiques et des progrès réalisés sur la scène politique par les collectivités territoriales⁵³⁷.

Après l'exemple des collectivités infra-étatiques, on va désormais décrire la montée en puissance de la politique communautaire de cohésion économique et sociale (*chapitre 2*).

⁵³⁵ Une réforme est en attente depuis 1997. Un projet de loi (retiré par le Gouvernement en mai 2000) prévoyait un toilettage des primes régionales à l'emploi et à la création d'entreprise de manière à cibler davantage les aides sur les P.M.E. De même, il y avait un volet sur les S.E.M. (autorisation des avances en comptes courants d'associés). Il s'agissait de clarifier le régime complexe des compétences économiques locales (voir *Gaz. Comm.*, n°14/1544, du 3 avril 2000, pp. 6-9). En attendant, la réforme pourrait s'opérer *a minima* par décret. Une première mesure devrait permettre aux collectivités locales (en passant convention avec l'Etat) d'appliquer un nouveau régime d'aide aux P.M.E. approuvé le 25 janvier 2000 par la Commission européenne (régime N198/99). Il élargit l'assiette des subventions que peuvent actuellement accorder les collectivités locales mais respecte les encadrements communautaires en matière d'aide aux entreprises. De plus, les règles de la prime régionale à l'emploi seront réformées et calquées sur le régime communautaire des aides à l'emploi (le plafond de la prime régionale à l'emploi sera portée à 70 000 F par emploi sur 3 ans et ce, dans la limite d'1 millions de F par entreprise et par an, mais les entreprises de l'industrie charbonnière, construction navale, automobile, fibres synthétiques seront exclues du dispositif). Quant à la prime régionale à la création d'entreprise, elle sera revue de manière à respecter la règle communautaire de plafonds « de minimis » et exclura des secteurs comme la pêche, l'agriculture, les transports. Voir, circul. du min. intérieur aux préfets de régions et de départements du 17 août 2000, NORINTB0000196C, *B.O.M.I.* sur serveur Internet du ministère de l'intérieur et *La lettre du cadre territorial*, n°201, du 15 nov. 2000, pp. 59-60.

⁵³⁶ Comme le suggère DEVES, Claude, Y a-t-il encore un droit de l'intervention économique des collectivités locales ?, *Gaz. Comm.*, 25 déc. 2000.

⁵³⁷ En ce domaine les « choses bougent ». De nombreux rapports et propositions de lois ont été récemment rendus publics dont voici les principaux : *Refonder l'action publique locale*, Rapport de la Commission MAUROY au Premier ministre, 18 oct. 2000, La documentation Française, 2000, 112 p. Voir aussi, MERCIER, Michel, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information du Sénat n°447, 1999/2000, Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, (<http://www.senat.fr/rap/r99-447-1>, 8/08/2000) ; HOFFEL, Daniel, Rapport d'information du Sénat n°239-1996/1997, Groupe de travail sur la décentralisation, Commission des lois. (<http://www.senat.fr/rap/r96.239>, 14/05/1998) ; Rapport du Conseil Economique et Social présenté le 21 juin 2000 « *La décentralisation et le citoyen* », par Claudette BRUNET-LECHENAULT au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire (*Gaz. Comm.*, n°26/1556 du 26 juin, p. 13 ; www.conseil-economique-et-social.fr pour l'avis, juill. 2000). Au niveau constitutionnel, la réalité politique des collectivités locales reste imparfaitement reconnue. Une proposition de loi constitutionnelle « relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières » avait été déposée au Sénat le 22 juin 2000 par Christian PONCELET avec pour objet d'inscrire dans la Constitution l'autonomie fiscale des collectivités territoriales (*Gaz. Comm.*, n°26/1556 du 26 juin 2000, p. 15 et n°27/1557 du 3 juill. 2000, pp. 6-9). Une proposition de loi constitutionnelle n°2278 (P. MEHAIGNERIE) a été adoptée à l'Assemblée nationale le 16 janv. 2001 tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales (texte A.N. adopté n°609).

CHAPITRE 2 – L’AFFIRMATION DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE

L’Europe communautaire, tout en accordant un rôle primordial à l’économie de marché, ne rejette pas en bloc toutes les politiques publiques interventionnistes. Elle s’est d’ailleurs dotée de sa propre politique interventionniste. Dès l’origine, l’aménagement du territoire à l’échelle européenne est une compétence prévue par le traité de Rome même si les textes n’emploient pas le terme « aménagement du territoire ». En effet, le traité du 25 mars 1957 (modifié) instituant la Communauté économique européenne énonce dans son préambule que les Etats membres sont « soucieux de renforcer l’unité de leurs économies et d’en assurer le développement harmonieux en réduisant l’écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées »⁵³⁸.

Dans cette optique, l’intervention de la Commission européenne consiste tout d’abord à harmoniser et coordonner les politiques régionales des différents Etats. Cela sous-entend d’éviter la surenchère qu’ils se livrent pour attirer les entreprises ce qui peut fausser la libre concurrence et les échanges au sein de l’espace communautaire⁵³⁹. Ensuite, à partir d’une appropriation de la mission de cohésion économique et sociale traditionnellement dévolue aux Etats, la Commission européenne dispose de sa propre logique de distribution d’aides en faveur des régions en retard de développement. Trois composantes se dégagent de cette politique de cohésion dénommée également politique régionale, du reste transposables à toute politique d’aménagement du territoire : la réduction des disparités, l’adaptation aux mutations économiques et la mise en valeur des territoires. En corrigeant les dysfonctionnements du marché, l’Union européenne s’engage dans une régulation de l’économie qui n’est pas liée à la police de la concurrence⁵⁴⁰.

⁵³⁸ Le rapport du comité « Spaak », en avril 1956, avait déjà mentionné la nécessité d’une politique régionale active. Outre le préambule, plusieurs articles du traité du 25 mars 1957 font référence plus ou moins directement à l’aménagement du territoire tel l’art. 2 : « La Communauté a pour mission, par l’établissement d’un Marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l’ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu’elle réunit ». Cité in MADIOT, Yves, *L’aménagement du territoire, Recueil de textes commentés, op. cit.* p. 5. Voir aussi la Résolution du Conseil du 6 février 1979 concernant les orientations de la politique régionale communautaire (J.O.C.E. 9 fév. 1979, n°C36, p. 10) qui réaffirme avec force la nécessité d’arriver progressivement à une répartition équilibrée sur le territoire de la Communauté des activités économiques.

⁵³⁹ C’est la politique de contrôle des aides d’Etat évoquée en première partie.

⁵⁴⁰ MERTENS DE WILMARS, J., NYSSSENS, Harold, Intégration européenne et correction des mécanismes du marché. Un modèle économique et social européen., in *Mélanges en l’honneur de Gérard Farjat, op cit.* p. 576.

Depuis 1969, les rapports sur la politique régionale de la Communauté européenne révèlent d'importantes disparités économiques entre les régions⁵⁴¹. La puissance de zones économiques intégrant de grandes capitales régionales⁵⁴² contraste avec le retard de régions aux faibles densités de population et à l'insuffisance des voies de communication⁵⁴³. L'intervention en faveur des régions en retard de développement n'est pas seulement une nécessité économique et sociale. C'est aussi une obligation politique qui conditionne la crédibilité et la légitimité de la construction européenne.

La politique communautaire de cohésion économique et sociale s'est développée par étapes (*section 1*) et s'articule aujourd'hui sur un puissant dispositif d'aides économiques destiné à la création d'emplois stables (*section 2*).

Section 1 – Les étapes de la politique communautaire de cohésion économique et sociale

Les premiers instruments d'aide économique communautaire résultèrent des balbutiements de la politique de cohésion (§1). Mais graduellement, une vision globale du développement de l'espace communautaire s'est développée (§2).

§1 - Les premiers instruments communautaires d'aide au développement économique

Sur la période allant de l'entrée en vigueur du traité de Rome à 1975, on constate une relative faiblesse des instances communautaires à agir contre les disparités régionales. Toutefois,

⁵⁴¹ En comparant le P.I.B. par habitant (corrigé du différentiel de pouvoirs d'achat), le portugais et le grec moyen produisent deux fois moins de valeur ajoutée que le danois, l'allemand ou le français. Entre les dix régions les plus faibles (taille d'un département-NUTS II) et les dix régions les plus fortes, l'écart de PIB/habitant allait en 1988 de 1 à 3. A la mi-1980, le taux de chômage de la région la plus favorisée en Europe était légèrement supérieur à 2.5% de la population active contre plus de 22 % à la région la moins favorisée. Source : *Les régions dans les années 1990, Quatrième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des Régions de la Communauté*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles-Luxembourg, 1991, 114 p. En 1984, selon le *Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté*, C.E.E., Bruxelles, Série Documents, 268 p., les régions connaissant un très grave retard de développement représentaient 52 millions d'habitants (19 % des habitants de la Communauté) : Irlande, Irlande du Nord, le Mezzogiorno, la Grèce, la Corse, les D.O.M. français. Les régions au grave retard de développement comprennent 30 millions d'habitants (11 % de la population de la Communauté). Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'entrée dans la Communauté du Portugal et de l'Espagne. Cf. MADIOT, Yves, *L'aménagement du territoire, Recueil de textes com. op.cit.*, p. 3-n°6 ; DELFAUD, Pierre, La perception des disparités régionales dans la Communauté économique européenne, *Rev. éco. Reg. et Urb.*, 1989, n°1, pp. 41-70.

⁵⁴² Par exemple, ce que les économistes et les géographes appellent « la banane bleue », est un réseau de relations économiques établies le long de la façade méditerranéenne de Barcelone à Milan.

⁵⁴³ Ces régions s'organisent aussi en associations : la Conférence des régions européennes de la diagonale continentale (CREDC) regroupe le Limousin, Midi-Pyrénées, l'Aragon, l'Estrémadure et devrait prochainement intégrer la Bourgogne, le Jura français, l'Alentejo portugais. Ces régions faiblement peuplées et pauvres en infrastructures estiment pourtant occuper une position stratégique dans l'espace européen. Voir CHATAIN, Georges, Quatre régions françaises et espagnoles s'associent, *Le Monde*, samedi 24 mai 1997, p. 16.

les premiers instruments de la politique régionale furent créés (A) et, partir de 1979, vinrent les réformes qui marquèrent les vrais débuts d'une politique de cohésion économique et sociale (B).

A – La mise en place des instruments de la politique régionale

Les débuts tardifs de l'aménagement de l'espace communautaire s'expliquent de deux façons. Tout d'abord à l'origine, le Traité n'avait pas imaginé de dispositifs d'aides. Ensuite, une forte croissance économique des pays européens dans les années cinquante masquait les écarts économiques et ne suggérait pas d'intervention spécifique,

Dans les années soixante, c'est le début des réflexions sur les outils financiers à mettre en œuvre pour poursuivre les fins du développement régional. L'aménagement du territoire a été sollicité par les parlementaires européens qui avaient imaginé des programmes d'aménagement du territoire, un plan d'aménagement du territoire, des mécanismes de crédit, le renforcement des structures de la Commission⁵⁴⁴. En 1968, la Direction générale des politiques régionales (D.G. XVI) vit le jour, suivie en 1975 du Fonds européen de développement économique régional (F.E.D.E.R.)⁵⁴⁵. Ce fonds compléta le dispositif des fonds structurels composé par ailleurs du Fonds social européen (F.S.E.)⁵⁴⁶ et du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.)⁵⁴⁷. Le premier mode de fonctionnement du F.E.D.E.R. était de rembourser les aides régionales que finançaient les Etats sur leur propre budget, dans la limite de quotas⁵⁴⁸.

B – Les premières réformes en 1979

En 1979, une première réforme du F.E.D.E.R. conduisit à la dissociation des aides d'origine communautaire, des aides nationales. En plus des crédits de remboursement des aides nationales sur quotas, le F.E.D.E.R. fut doté de fonds indépendants dont l'utilisation dépendait de la responsabilité de la Commission européenne. C'est sur ces crédits « hors-quotas » qu'ont été mis sur pied pour la période 1981-1991, des programmes d'aide à la reconversion des régions

⁵⁴⁴ Les rapports Motte, 1960, Birkelbach, 1963, Rossi, 1964, Bersani, 1966, ont eu pour effet d'obliger la Commission à porter une réflexion sur une politique régionale et proposer des structures et une politique européenne en la matière. Cf. Rapport SIMON, *L'articulation des politiques européenne, nationale et régionale d'aménagement du territoire*, Conseil économique et social, 1989, p. 35.

⁵⁴⁵ Règlement n°724/75 du 18 mars 1975 (*J.O.C.E.* n°L73 du 21 mars 1975). Le F.E.D.E.R. est géré par la DG XVI.

⁵⁴⁶ Le F.S.E. créé en 1957 avec le traité de Rome (art. 123 et s.), a pour objet de promouvoir les facilités d'emploi des travailleurs. Il est géré par le DG V de la Commission (emploi, relations industrielles et affaires sociales).

⁵⁴⁷ Ce fonds a été créé en 1957 avec le traité de Rome (art. 40-4). La section « orientation » du FEOGA aide l'adaptation des structures agricoles et le développement des zones rurales et la section « garantie » aide le maintien des prix agricoles. Il est géré par la DG VI (agriculture).

⁵⁴⁸ La France disposait en moyenne sur la période 1975-1984 d'un quota de 13.64 % des crédits du fonds, Belgique, 1.11%, Danemark, 1.06, Allemagne, 4.65%, Grèce, 13%, Irlande, 5.94%, Italie, 35.49%, Luxembourg, 0.07%, Pays-Bas, 1.24%, Royaume-Uni, 23.8%. Sources, DOUTRIAUX, Yves, *La politique régionale de la C.E.E., op. cit.* p. 22.

industrielles en déclin⁵⁴⁹, des programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.)⁵⁵⁰, le pôle européen de développement⁵⁵¹, des programmes de télécommunications et de valorisation du potentiel énergétique⁵⁵² et d'autres programmes à partir de 1989⁵⁵³.

Le 19 juin 1984⁵⁵⁴ une seconde réforme, entrée en vigueur en janvier 1985 permit d'abandonner totalement le système de remboursement des aides nationales sur quotas pour ne privilégier que des financements sur programme. En fait, à la place des quotas, le financement par le F.E.D.E.R. de projets, s'appuyait sur un système de maxima ou un minima. Le minima était garanti si les projets étaient justes conformes au règlement communautaire et le maxima était assuré pour les projets exemplaires au plan de l'intérêt communautaire (c'était une sorte de prime à l'intérêt communautaire)⁵⁵⁵. La Commission fut également confortée dans son droit de proposer des programmes d'initiative communautaire (P.I.C), ensuite adoptés par le Conseil européen à la majorité qualifiée.

Les premiers pas de l'aménagement du territoire européen n'étaient pas fondés sur une vision communautaire mais portaient la marque de la vision nationale des Etats. A l'origine, le fonds « appartenait » aux Etats membres et la Commission européenne n'avait qu'un rôle

⁵⁴⁹ Programmes relatif à la sidérurgie (RESIDER), à la construction navale (RENAVAL), textile, pêche et charbon (RENCHAR).

⁵⁵⁰ 1986 : la création des P.I.M. tente d'apporter des aides (Sud de la France, Italie, Grèce, puis Espagne, Portugal en 1985) en conjuguant les efforts des 3 fonds structurels (F.E.D.E.R., F.E.O.G.A. et F.S.E.) pour des opérations conjointes notamment en faveur de la modernisation du secteur agricole. Ils ont été lancés en 1985 (Règlement C.E.E. n°2088/85 du Conseil du 23 juillet 1985 relatif aux programmes intégrés méditerranéens, *J.O.C.E.*, n°L 197 du 27 juillet 1985). 6.6 millions d'Ecus ont été consacrés à ces régions entre 1986 et 1992.

⁵⁵¹ 1985 : le P.E.D. est une opération transfrontalière entre la France, le Luxembourg (Rodange) et la Belgique (Althus). Engagée en Lorraine (Longwy et vallée de la Chiers) alors que la crise de la sidérurgie est à son apogée, elle prévoit des aides financières substantielles du F.E.D.E.R., un régime fiscal dérogatoire aux règles de concurrence : voir pour la France le décret n°85-1175 du 12 novembre 1985, *J.O.* 13 nov. 1985, p. 13120 portant création d'une mission interministérielle de développement. Le plafond des aides publiques y est fixé à 37.5% des investissements. Mais malgré près d'1.8 milliards d'aides publiques (nationales et communautaires), seuls 2.500 emplois ont été créés (au lieu de 5500 prévus) et près de 2.800 emplois ont été supprimés. Unimétal, J.V.C. et Panasonic ont annoncé la prochaine fermeture de leur unité de production sur le site.

⁵⁵² 1986 : programmes STAR et VALOREN

⁵⁵³ La plupart de ces programmes ont émergé en 1989 : LEADER (développement rural), INTERREG (coopération transfrontalière), ENVIREG (protection de l'environnement), STRIDE (recherche, innovation développement technologique), REGEN (réseau d'énergie), TELEMATIQUE (services avancés de télécommunication), PRISMA (services aux entreprises liés au marché unique), NOW (égalité des femmes dans l'emploi et la formation professionnelle), HORIZON (insertion des handicapés), YOUTHSTART (emploi des jeunes), EUROFORM (développement des nouvelles qualifications pour l'emploi).

⁵⁵⁴ Règlement du Conseil n°1787/84/C.E.E. du 19 juin 1984 relatif au fonds européen de développement régional (*J.O.C.E.* n° L 169, 28 juin 1984, p. 1), modif. par le règlement n°3634/85 du 17 décembre 1985 (*J.O.C.E.* n°L 350, 27 déc. 1985, p. 6) et règlement n°3641/85 du 20 déc. 1985 (*J.O.C.E.* n°L 350, 27 déc. 1985, p. 40).

⁵⁵⁵ C'est le système des « fourchettes ». Pour la France, la fourchette allait de 7.48 à 9.96% des fonds sous quotas, Belgique, 0.61 à 0.82%, Danemark, 0.34 à 0.46 %, Allemagne, 2.55 à 3.4%, Espagne, 17.97 à 23.93%, Grèce, 8.36 à 10.64%, Irlande, 3.82 à 4.61%, Luxembourg, 0.04 à 0.06%, Pays-Bas, 0.68 à 0.91%, Portugal, 10.66 à 14.2%, Royaume-Uni, 14.5 à 19.31%. Source DOUTRIAUX, *La politique régionale de la C.E.E.*, op. cit. p. 22.

d'enregistrement et de traitement des dossiers. Les zones éligibles aux aides étaient d'ailleurs déterminées par les Etats et non par la Commission. En France, les zones éligibles étaient celles de la prime de développement régional puis celle de la prime d'aménagement du territoire. L'Etat français privilégiait les programmes des administrations centrales en évinçant les projets locaux de crainte de voir s'établir des relations directes entre la Commission et les collectivités décentralisées⁵⁵⁶. L'ensemble des dossiers était traité par le ministère des finances en relation avec la D.A.T.A.R. Les fonds du F.E.D.E.R. étaient alloués au budget général de l'Etat avant d'être repartis aux bénéficiaires. Lorsque les aides budgétaires ou les programmes européens prenaient du retard de paiement, le ministère refusait de faire des avances d'argent aux collectivités bénéficiaires des aides au risque de faire avorter certains projets locaux. Cet état d'esprit peu enclin à l'intégration européenne, va être contré par les efforts de la Commission visant à limiter l'immixtion des Etats dans la politique régionale communautaire.

§2 – La genèse d'une véritable politique d'aménagement de l'espace européen

La réforme de 1989 a marqué le décollage en intensité de la politique régionale communautaire (A). C'est à partir de cette réforme qu'ont réellement émergé la vision globale de l'espace européen et l'idée d'une planification à l'échelle communautaire (B).

A – La forte augmentation des moyens financiers

La réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1989 a donné un sens et des moyens à la politique régionale⁵⁵⁷. La signature de l'Acte Unique européen du 17 et 28 février 1986⁵⁵⁸ supposait la création du grand marché européen sans frontière au 1^{er} janvier 1993. L'Acte unique de 1986 a introduit un nouveau chapitre dans le traité de Rome sous l'intitulé « Cohésion économique et sociale »⁵⁵⁹ et de ce fait inscrit à part entière l'objectif de réduction des disparités économiques et sociales dans la Communauté européenne.

La réforme avait un temps envisagé la fusion des trois fonds structurels. Finalement, il n'en fut rien et les trois fonds ont été renforcés dans leur spécificité. Le F.E.D.E.R. a quitté son statut expérimental. Dès lors, il dut « contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement

⁵⁵⁶ DREVET, Jean-François, *Aménagement du territoire*, op. cit. p. 42-43 et 71-72.

⁵⁵⁷ Pourtant très critiquée, l'action du F.E.D.E.R. avant 1989 était déjà considérable. De 1975 à 1988, le F.E.D.E.R. a engagé près de 24.4 milliards d'écus pour financer 41.000 projets, 17 programmes communautaires et ces actions auraient permis la création ou le maintien de 900.000 emplois. Cf. ROMUS, Paul, *L'Europe régionale*, Bruxelles, Ed. Labor, 1990, p. 44.

⁵⁵⁸ J.O.C.E. n°L. 169 du 29 juin 1987. Entré en vigueur au 1^{er} juillet 1987. Voir Décret n°87-990 du 4 décembre 1987, (J.O. du 10 décembre 1987, p. 14361)

⁵⁵⁹ Articles 130A à 130E du traité de Rome.

structurel des régions en retard de développement et la reconversion des régions industrielles en déclin »⁵⁶⁰. Cinq règlements ont finalisé cette réforme dont le règlement-cadre du Conseil du 24 juin 1988 qui a fixé les nouvelles missions de la politique régionale et la mise en œuvre des instruments financiers par l'intervention des fonds à finalité structurelle⁵⁶¹.

Les crédits réservés aux fonds structurels ont doublé en 1989 au point de faire de la réforme, un véritable « plan Marshall » de l'aide aux régions⁵⁶². Le doublement a été de nouveau décidé en 1992 pour la programmation 1993-1999, lors du Conseil européen des 11-12 décembre 1992⁵⁶³. Pour 2000-2006, l'effort financier en faveur des fonds structurels est poursuivi même si les fonds ne sont plus doublés comme lors des deux précédentes programmations⁵⁶⁴. La politique régionale devient le deuxième budget de la Communauté européenne derrière la politique agricole commune. La part des actions structurelles dans le budget communautaire est passée de 12% en 1984, à 30% en 1994 et atteint 40.4% en 1999. Cela représente 39 milliards d'euros en 1999.

Toutefois, la Commission a tiré un bilan contrasté des interventions structurelles. Si globalement les écarts de développement se sont réduits entre les Etats, en revanche les écarts entre les régions de l'Union se sont maintenus et les disparités régionales à l'intérieur des Etats, se sont creusées⁵⁶⁵. La crise économique a contribué au renforcement des mécanismes d'aides internes aux Etats et les régions les plus riches sont en mesure d'octroyer des aides financières plus importantes que les régions défavorisées⁵⁶⁶.

⁵⁶⁰ Art. 130 C du traité C.E. modifié par l'Acte unique européen.

⁵⁶¹ Règlement C.E.E. n°2052/88, du 24 juin 1988 (*J.O.C.E.* L. 185 du 15 juill. 1988, p. 9) ; un règlement d'application compléta le dispositif : règlement C.E.E. n°4253/88 du Conseil du 19 décembre 1988 (*J.O.C.E.* L. 374 du 31 déc. 1988, p. 1) suivi à la même date (*J.O.C.E.* du 31 déc. 1988) de trois règlements relatifs aux trois fonds structurels : F.E.D.E.R. : règlement C.E.E. n°4254/88 ; pour le F.S.E. : règlement C.E.E. n°4255/88 ; pour le F.E.O.G.A.-orientation : règlement C.E.E. n°4256/88.

⁵⁶² Décision du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 13 février 1988 (« paquet Delors I » représentant 60 milliards d'écus pour 1989-1993). Après la réforme de 1989, la répartition des crédits du F.E.D.E.R. pour la part réservée aux Etats (85% du fonds) était ainsi faite : France, 6.3%, Belgique, 0.7%, Danemark, 0.1%, Allemagne, 2.7%, Espagne, 29.5%, Grèce, 13%, Irlande, 4.3%, Italie, 21.4%, Luxembourg, 0.03%, Pays-Bas, 0.5%, Portugal, 14%, Royaume-Uni, 7.5%. Source DOUTRIAUX, Yves, *La politique régionale de la C.E.E.*, op. cit. p. 22.

⁵⁶³ « Paquet Delors II » en 1993 (Règlement C.E.E. n°2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993, *J.O.C.E.* n°L. 193 du 31 juillet 1993, p. 5), avec près de 146 milliards d'écus pour 1994-1999.

⁵⁶⁴ L'enveloppe budgétaire globale des fonds structurels 2000-2006 porte sur 213 milliards d'euros avec des possibilités de rallonge pour des cas spécifiques (Lisbonne, Suède, Berlin Est : en tout 11 pays mais sans la France). La Commission réclamait 286 milliards d'euros et la France et les pays riches 200 milliards d'euros. La France devrait recevoir autour de 15 milliards d'euros.

⁵⁶⁵ *Rapport sur la réforme des fonds structurels*, Commission européenne, Com (98) 131 final / n°E 1061. Trois conclusions se dégagent de ce rapport : maintien de l'effort financier, plus grande concentration des aides, simplification et décentralisation de la mise en œuvre des fonds structurels.

⁵⁶⁶ Le volume des aides régionales dépend encore beaucoup trop des possibilités budgétaires des Etats membres : DREVET, Jean-François, *Aménagement du territoire, Union européenne et développement régional*, Paris, Ed. Continent Europe, 1995, 206 p. Voir les objectifs de l'aménagement du territoire en introduction p. 69.

Le F.E.D.E.R. et par voie de conséquence la Commission européenne, se libèrent progressivement des contraintes des Etats. Les collectivités locales ont rapidement perçu l'importance de la politique régionale et la nécessité d'entretenir des relations directes avec la Commission européenne. En principe, seul l'Etat dispose du monopole des relations et de la négociation des aides avec la Commission. Les collectivités territoriales ne peuvent nouer que des relations d'information⁵⁶⁷. En ce sens, plusieurs régions françaises (Rhône-Alpes par exemple) ont ouvert un bureau à Bruxelles.

B – Le germe d'un aménagement planifié de l'espace communautaire

Chaque pays ayant sa propre culture de l'aménagement du territoire, il était difficile de mettre en œuvre une politique d'aménagement de l'espace communautaire tant qu'un certain stade d'intégration européenne n'ait été atteint. Les avancées ont été prudentes et éparses, mais constantes depuis les années cinquante (1). En 1999, le point le plus avancé a été l'adoption par les quinze Etats membres, d'un schéma de développement de l'espace communautaire (2).

1 – Des initiatives prudentes et éparses en faveur de l'aménagement de l'espace communautaire

Depuis 1988, la Commission peut engager des études et des projets pilotes en vue de rassembler les éléments relatifs à la réalisation d'une politique de développement régional (études de zones, constitution d'une base de donnée sur les régions, planification spatiale au niveau communautaire etc.)⁵⁶⁸. Ces études avaient conduit à l'élaboration d'un schéma prospectif d'utilisation de l'espace communautaire lequel a pu être la base de financement d'investissements pour la réalisation d'infrastructures d'intérêt communautaire. En 1991, la Conférence périodique des ministres européens de l'aménagement du territoire qui a lieu depuis 1970, avait déjà débouché sur la publication d'un schéma directeur d'aménagement du territoire.

Le traité du 7 février 1992⁵⁶⁹ a renforcé la politique d'aménagement du territoire en faisant de la cohésion économique et sociale un objectif prioritaire⁵⁷⁰. Le Traité amorçait alors la

⁵⁶⁷ Circulaire du Premier ministre du 12 mai 1987 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales, annexe 4 concernant les relations avec la Commission des Communautés européennes (*J.O.* 16 mai 1987).

⁵⁶⁸ Art. 10 du règlement du F.E.D.E.R. de 1988. Le règlement n°1261/1999 du parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relatif au Fonds européen de développement régional (*J.O.C.E.* L161 du 26 juin 1999, pp. 43-47 modif. par le règlement n°1783/1999 du 12 juillet 1999 rel. au F.E.D.E.R., *J.O.C.E.* n°L213 du 13 août 1999) reprend à son article 4-a l'article 10 de l'ancien règlement de 1988. Il est ainsi rédigé : le F.E.D.E.R. peut participer au financement « d'études à l'initiative de la Commission visant à analyser et à identifier les problèmes et solutions relevant du développement régional, notamment en ce qui concerne un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire, y inclu le schéma de développement de l'espace communautaire ».

⁵⁶⁹ En fait, traité de Maastricht du 11 décembre 1991 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

planification communautaire par la création d'un plan périodique d'aménagement du territoire communautaire⁵⁷¹. Sur ce point, le Conseil de l'Europe, de son côté, avait déjà élaboré une Charte européenne de l'aménagement du territoire et contribué ainsi, à développer la réflexion en la matière⁵⁷². Egalement, une conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux existe depuis 1956 au sein du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, l'article 129B du Traité C.E. prévoit la réalisation de schémas directeurs des réseaux européens (secteur des transports notamment), n'ayant toutefois pas de caractère juridique opposable aux Etats membres. Dans ce cadre, la France est directement intéressée par les orientations européennes du fait de sa position géographique centrale.

Enfin, la coopération frontalière et interrégionale a été initiée par la direction générale XVI « politique régionale et cohésion » dans le cadre de projets pilotes et d'études⁵⁷³. Aussi, en 1994, le rapport « Europe 2000+ » avait été un signal fort en faveur du développement coordonné des régions⁵⁷⁴. De surcroît, l'aménagement du territoire par groupes de régions aux intérêts géographiques et économiques convergents permet à de nouveaux lobbies (élus locaux, présidents de régions) de promouvoir des projets les concernant⁵⁷⁵. Ces initiatives éparses annonçaient une structuration plus importante de l'aménagement du territoire communautaire.

2 – Le schéma de développement de l'espace communautaire

La réunion des quinze ministres responsables de l'aménagement du territoire dans les Etats membres de l'Union européenne et le commissaire européen chargé de l'action régionale, à Potsdam le 11 mai 1999, a débouché sur l'adoption du schéma de développement de l'espace

⁵⁷⁰ Cf. CHICOYE, Cécile, La politique communautaire de cohésion économique et sociale, *A.J.D.A.*, n°12-1991, pp. 869-875 ; LE ROY, Anne, Une politique communautaire de cohésion économique et sociale : vers une nouvelle approche du développement ?, *R.E.R.U.*, 1998, I, pp. 23-42 ; BELLANGER, Olivier, Comment s'orienter dans les aides européennes ?, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°42, dec. 1994, pp. 47-50 ; *La Lettre de la D.A.T.A.R.*, août 1992, n°139, pp. 11-12.

⁵⁷¹ Précurseur en aménagement du territoire, le parlement européen avait sollicité cette planification dès 1990. Une résolution avait été votée en ce sens : Résolution du parlement européen, *J.O.C.E.*, n°C-295 du 26 novembre 1990.

⁵⁷² Cette Charte a été adoptée le 20 mai 1983 à Torremolinos (Espagne). L'aménagement du territoire y est perçu comme l'« expression spatiale des politiques économiques, sociales, culturelles, écologiques de toute société ».

⁵⁷³ En octobre 1991 la Commission avait déjà publié en ce sens un document prospectif « *Europe 2000, les perspectives de développement du territoire communautaire* », D.G. Politique régionale, Commission, Office de Publication des Communautés Européenne (O.P.C.E.), 1991.

⁵⁷⁴ Document « *Europe 2000+, coopération pour l'aménagement du territoire européen* », sept. 1994, O.P.C.E., 249 p. Huit groupes de régions ont été identifiés selon des critères géographiques et de développement réciproque : Centre des capitales, Arc alpin, La Diagonale continentale, La région méditerranéenne, l'Arc atlantique, régions de la mer du Nord, régions ultrapériphériques, nouveaux Länders.

⁵⁷⁵ Excepté l'Arc atlantique créé en 1989, l'acte sud européen est né en 1995, le Diamant alpin en 1995, l'Arc Manche en 1996, la Diagonale continentale en 1997, voir : DELOIRE, Philippe, Aménagement du territoire européen : l'émergence de nouveaux acteurs régionaux, *L.P.A.*, 24 décembre 1997, n°154, pp. 4-7.

communautaire (S.D.E.C.). Ce document a pour objectif de promouvoir un développement équilibré et durable du territoire de l'Union européenne⁵⁷⁶. Les ministres européens de l'aménagement du territoire se sont mis d'accord sur des grandes orientations (cohésion sociale et territoriale, développement des villes polycentriques, nouvelle relation entre la ville et la campagne, le développement durable, l'attractivité des territoires, gestion et développement du patrimoine culturel, parité d'accès à l'infrastructure et à la connaissance). L'adoption du S.D.E.C. n'est pas le signe d'un nouveau transfert de compétences des Etats à la Commission, l'aménagement du territoire restant une compétence des Etats membres. Le S.D.E.C. n'est pas un document juridiquement contraignant mais il doit être pris en compte par la Commission dans le cadre de sa politique régionale, par les Etats membres de même que les régions et les collectivités territoriales, à leur niveau dans le cadre de leur domaine de compétence respectif.

La force juridique de ce premier schéma de développement, qui ressemble encore beaucoup à une déclaration d'intention, semble faible. Reste qu'il s'agit bien ici d'un début de contrainte pour les Etats et les collectivités publiques. Pour l'heure, ce document doit seulement être pris en compte dans les politiques publiques. A terme, celles-ci pourraient lui être compatibles. Le S.D.E.C. devrait être pris en compte dans les rapports de présentation des documents d'urbanisme⁵⁷⁷. La simple mention de la prise en compte dans les rapports de présentation des documents suffit bien souvent à écarter les motifs d'égalité formelle. Il s'agit plus de s'assurer qu'il a été tenu compte de l'environnement juridique d'une décision (le contexte communautaire ici) que de constituer une contrainte juridique. De plus, les politiques nationales devront intégrer les lignes directrices du schéma.

Le socle d'une planification à l'échelle européenne est ainsi posé. Le traité d'Amsterdam poursuit cet effort⁵⁷⁸. Reste que sa mise en place exige une concertation exemplaire entre les Etats. En outre, l'aménagement du territoire européen passe de plus en plus par l'association des régions à la mise en place de programmes opérationnels de développement régional. Cette

⁵⁷⁶ Voir, « Le schéma de développement de l'espace communautaire est adopté », *La Lettre de la D.A.T.A.R.*, été 1999, n°166, p. 5.

⁵⁷⁷ De la même manière, que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (S.D.A.G.E.) est pris en compte dans les documents d'urbanisme (P.O.S., S.D.). La logique voudrait qu'à terme les documents de planification édictés par les collectivités publiques des Etats membres soient compatibles avec les orientations de ce document. On s'orienterait alors vers l'adoption de la règle de la compatibilité obligatoire du document juridique inférieur au document qui est lui immédiatement supérieur, comme en droit français de l'urbanisme.

⁵⁷⁸ Traité du 2 octobre 1997 (*J.O.C.E.* n°340, du 10 novembre 1997 *Juriscl. Europe* (textes) fasc. 105-7, *D.*, 1999, n°24 du 24 juin 1999, pp. 261-299) entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. L'article B modifiant le traité de l'Union européenne réaffirme l'objectif d'atténuation des disparités afin de « promouvoir le progrès économique et social, ainsi qu'un niveau d'emploi élevé et parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant à terme une monnaie unique conformément aux dispositions du présent traité » (les articles 130 A à 130 E deviennent 158 à 162).

association est rendu possible par le biais du Comité des régions que le traité de Maastricht a créé et le traité d'Amsterdam renforcé en 1997⁵⁷⁹. Le comité est consulté par la Commission européenne et le Conseil européen ou à sa demande sur les questions de politique régionale afin d'améliorer la prise en compte des intérêts des collectivités décentralisées. Acteurs de second rang dans beaucoup de domaines de l'action communautaire, les collectivités décentralisées aspirent à devenir en revanche, des maillons fonctionnels de la politique régionale communautaire dont le dispositif va être à présent décrit.

Section 2 – Le dispositif actuel d'aide communautaire aux territoires locaux

Il convient de présenter les grands principes de fonctionnement des aides tels qu'ils ont été arrêtés par le Conseil européen (§1) puis l'action d'instruments financiers comme les fonds structurels et la banque européenne d'investissement (§2). En marge du système général, des formes adaptées d'assistance aux petites entreprises ont été également mises en place (§3).

§1 – Les grands principes de fonctionnement des politiques des fonds structurels

Les aides s'octroient selon les principes de concentration des aides par objectif (*A*), de programmation (*B*), d'additionnalité, de complémentarité et de partenariat (*C*).

A - La concentration des aides sur des objectifs prioritaires

La concentration des aides a pour objet de prévenir le saupoudrage des fonds publics. Jusqu'à la fin de l'année 1999, le système était basé sur six objectifs prioritaires⁵⁸⁰. Pour la période 2000-2006, la Commission a cherché à diminuer les zones couvertes par les objectifs des fonds structurels pour répondre davantage au principe de concentration. En cela, le Conseil européen des 24 et 25 mars 1999 de Berlin a ramené le nombre des objectifs prioritaires à trois⁵⁸¹.

⁵⁷⁹ Il se substitue au conseil consultatif des collectivités régionales et locales créé par la Commission et institué auprès d'elle (décision 88/487/C.E.E. du 24 juin 1988, *J.O.C.E.* 6 sept. 1988). Le comité des régions est composé de 222 membres nommés pour 4 ans renouvelables éventuellement par le Conseil européen sur proposition des Etats-membres. Ces membres sont en majorité des élus mais il n'y a pas d'exigence de mandat électoral. Voir FERAL, Pierre-Alexis, *Le comité des régions de l'Union européenne : du traité de Maastricht au traité d'Amsterdam, Droit prospectif*, 1998, n°1, pp. 77-105.

⁵⁸⁰ Ancien dispositif 1993-1999 : objectif n°1 : promouvoir le développement et l'ajustement des régions en retard de développement. Objectif n°2 : reconversion des régions frontalières ou parties de régions touchées par le déclin de l'emploi industriel. Objectif n°3 : lutte contre le chômage de longue durée. Objectif n°4 : faciliter l'insertion professionnelle des jeunes. Objectif n°5 : politique agricole commune (2 volets : 5a : aide à l'adaptation des structures de production, de transformation et de commercialisation dans l'agriculture et la sylviculture ; 5b : promotion du développement des zones rurales). Objectif n°6 : zones arctiques de pays nordiques.

⁵⁸¹ Les Etats membres n'ont pas souhaité simplifier le système des fonds structurels en unifiant les fonds. De même, ce sont toujours eux qui élaborent leurs cartes d'éligibilité des zones avant de les soumettre, pour approbation, à la Commission : THOIN, Muriel, *Fonds structurels : le nouvel horizon 2000-2006, Gaz. Comm.*, n°16, du 19 avril

La France recevra 8% sur sept ans de l'enveloppe globale⁵⁸² des fonds structurels européens répartis ainsi⁵⁸³ :

- Objectif n°1 : soutien au développement des régions en retard de développement. En pratique, plus des deux tiers des crédits sont accordés au titre de cet objectif⁵⁸⁴. Celui-ci concerne le développement économique des régions défavorisées pour lesquelles le P.I.B. par habitant, mesuré en standard de pouvoir d'achat à partir des données communautaires pour les trois dernières années disponibles, est inférieur de 75 % à la moyenne communautaire. La liste est établie pour sept années et concerne environ 22% de la population communautaire. L'Europe méridionale et occidentale, les régions ultrapériphériques sont plus particulièrement aidées dans ce cadre⁵⁸⁵. L'éligibilité des zones à cet objectif a fait l'objet d'après négociations avec la Commission pour les zones justes au-dessus du seuil de 75%⁵⁸⁶. Les zones retenues sur la base du critère territorial d'une densité inférieure à 8 habitants au kilomètre carré (Finlande, Laponie et espaces proches de la Russie, trois comtés du Nord suédois) sont aussi concernés par cet objectif. Les trois fonds structurels (section orientation pour le F.E.O.G.A.) et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (I.F.O.P.)⁵⁸⁷ participent à cet objectif en complément du F.E.D.E.R. puisque 80% des crédits proviennent de ce dernier.

1999, pp. 7-10 ; Dossier : Fonds européens : comment obtenir un financement ?, *Journal des Maires* – Octobre 1999, p. 23-40 ; Dossier : Fonds structurels version 2000-2006, *Maires de France*, n°70 – sept. 1999, pp. 26-30.

⁵⁸² Enveloppe de 14.620 milliards d'euros soit environ 94 milliards de francs pour 2000-2006, proportionnellement identique à la somme allouée dans l'exercice précédent.

⁵⁸³ Règlements (CE) du 21 juin 1999 : règlement n°1260/1999 du Conseil de l'Union européenne portant dispositions générales sur les fonds structurels (*J.O.C.E.* L161 du 26 juin 1999, pp. 1-42), règlement n°1261/1999 du parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional (*J.O.C.E.* L161 du 26 juin 1999, pp. 43-47 rempl. par le règlement n°1783/1999 du 12 juillet 1999 rel. au F.E.D.E.R., *J.O.C.E.* n°L213 du 13 août 1999 sans modif. de fond), règlement n°1262-1999 du parlement européen et du Conseil relatif au fonds social européen (*J.O.C.E.* L161 du 26 juin 1999, p. 48 rempl. par le règlement n°1784/1999 du 12 juillet 1999 rel. au F.S.E., *J.O.C.E.* n°L213 du 13 août 1999 sans modif. de fond) et le règlement n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le F.E.O.G.A. (*J.O.C.E.*, L160 du 26 juin 1999, p. 80) ; règlement n°1685-2000 de la Commission du 28 juill.1999 portant modalités d'exécution du règlement n°1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les fonds structurels, *J.O.C.E.*, L193/39, 29 juillet 2000, *Gaz. Comm.* n°31/1561 du 14 août 2000, textes off. p. 71.

⁵⁸⁴ Anciens objectifs n°1 et n°6. Il dispose de 69.7% des fonds, soit 135.9 milliards d'euros pour les régions de type NUTS II–nomenclature des unités territoriales statistiques (ce sont les régions en France). 3.254 milliards d'euros sont alloués à la France pour l'objectif n°1 (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion).

⁵⁸⁵ En dessous de 75% de la moyenne communautaire : il s'agit essentiellement de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, et d'une partie de l'Espagne et de quelques régions du Mezzogiorno Italien. Sinon, ce sont des régions éparses : les cinq nouveaux Landers et Berlin-Est en Allemagne, le Burgenland en Autriche, Flevoland en Hollande, Irlande du Nord, les D.O.M. français.

⁵⁸⁶ On se souvient que suite aux négociations en 1993 (pour la période 1993-1999) entre les Etats et la Commission, le taux de P.I.B. par habitant a été porté exceptionnellement à 78 % de la moyenne communautaire pour que la Corse puisse y être incorporée puisque son taux était légèrement supérieur à 75 % (également le cas pour le Hainaut Belge, La Molise italienne, Merseyside, Highlands et Islands enterprise area au Royaume-Uni). Le gouvernement français obtint également 3 arrondissements : Avesnes, Valenciennes et Douai.

⁵⁸⁷ Géré par la Direction générale XIV (pêche), il accompagne la restructuration du secteur par des aides.

- Objectif n°2 : reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles⁵⁸⁸. Les zones potentiellement éligibles sont multiples⁵⁸⁹. Ce sont les zones industrielles (critères d'éligibilité : taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire, taux d'emploi industriel supérieur à la moyenne communautaire, pertes d'emplois dans le secteur industriel pour les cinq dernières années), les zones rurales (soit une densité de population inférieure à 100 habitants au kilomètre carré ou un taux d'emploi agricole égal ou supérieur au double de la moyenne communautaire et soit un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ou une population en baisse), les zones urbaines (elles répondent au moins à un des critères suivants : taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne communautaire, niveau élevé de pauvreté y compris conditions précaires de logement, situation environnementale particulièrement dégradée, taux de criminalité élevé, faible niveau d'éducation de la population), les zones dépendantes de la pêche (taux d'emploi significatif de ce secteur et problèmes de restructuration entraînant des baisses d'emploi). La réforme de 1999 ramène la population communautaire couverte par cet objectif de 25% à 18%⁵⁹⁰ et la population française de 41.5% à 33%⁵⁹¹. Les aides proviennent des fonds structurels (section garantie pour le F.E.O.G.A.⁵⁹²).

- Objectif n°3 : soutien à l'adaptation et à la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi⁵⁹³. L'objectif intervient en faveur d'actions concernant les ressources humaines, indépendamment des spécificités régionales puisqu'il intervient en dehors des zones éligibles à l'actuel objectif n°1. Il lutte contre le chômage de longue durée (chômeur de plus de 25 ans en recherche d'emploi depuis plus d'un an) et facilite l'insertion professionnelle des jeunes (chômeurs de moins de 25 ans en recherche d'emploi) et soutien l'adaptation, la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. L'objectif

⁵⁸⁸ Anciens objectifs n°2 et 5b. 11.5% des crédits des fonds structurels soit 22.5 milliards d'euros.

⁵⁸⁹ La liste des zones éligibles aux objectifs autres que le n°1 est établie par la Commission européenne sur la base du département (unité NUTS III ce qui équivaut au département en France, au comté britannique ou à la province en Italie ou en Espagne). Elle est révisable en fonction soit de l'évolution des secteurs économiques en déclin, soit par la révision au moyen d'un règlement communautaire des critères socio-économiques servant de base à la sélection des zones éligibles au titre des aides (taux de chômage, taux d'emploi industriel).

⁵⁹⁰ Un « filet de sécurité » a été mis en place afin que chaque Etat ne puisse pas voir sa population éligible au nouvel objectif n°2 réduite de plus de 33% par rapport à sa population éligible aux anciens objectifs 2 et 5b.

⁵⁹¹ 5.437 milliards d'euros pour l'objectif 2 sur 7 ans (2000-2006) : 13.768 millions d'habitants couverts soit 31% de la population française. La France reste le premier pays bénéficiaire de l'objectif n°2 (surtout les régions rurales : Bretagne, Massif central, Alpes du Sud, Normandie, Pyrénées etc.) bien que sa population éligible diminue d'1/4.

⁵⁹² Avec cette réforme, la section garantie ne va plus essentiellement financer le soutien au prix mais des actions structurelles de développement rural. Les aides visent la réorientation et la reconversion des productions, des encouragements à la cessation d'activité, à la protection de l'environnement, à la forêt, à l'installation des jeunes agriculteurs, à la commercialisation des produits. Et parfois même dans des zones non éligibles à l'objectif n°2. Cela répond aux pressions de l'O.M.C. (organisation mondiale du commerce) et des Etats-Unis qui souhaitent une diminution des aides directes à l'agriculture et de certains pays de l'Europe qui non pas ou peu d'agriculteurs, comme la Grande Bretagne et qui s'élèvent contre le budget conséquent de la P.A.C. (politique agricole commune).

⁵⁹³ Anciens objectifs n°3 et 4. Doté de 24.05 milliards d'euros pour 2000-2006, soit 12.3% des crédits structurels.

n°3 est financé par le F.S.E. Ce fonds peut prendre en charge le revenu des personnes en formation professionnelle, les coûts de ces formations et des aides à l'embauche. La France devrait être mieux aidée qu'elle ne l'était jusque-là dans le cadre de cet objectif⁵⁹⁴.

Des dispositions transitoires dites de « phasing out » sont prévues pour les régions antérieurement classées aux objectifs 1, 2 ou 5b et qui ne seraient plus éligibles aux nouveaux objectifs 1 et 2. Un système d'aides dégressives sur 6 années vise à ne pas interrompre brutalement l'aide européenne dans ces régions, du fait de leur déclassement⁵⁹⁵. En 2005, ces régions rejoindront leurs nouveaux objectifs. C'est le cas de la Corse, de la région d'Avesnes, de Douai et de Valenciennes qui seront progressivement reclassées en objectif n°2 après avoir été longtemps en objectif n°1.

Restent des crédits affectés à des programmes d'initiatives communautaires (P.I.C.) et qui après une expansion continue depuis 1989 vont être réduits de 13 sur la période 1993-1999⁵⁹⁶ à 4 pour 2000-2006. 5% des crédits des fonds structurels vont leur être consacrés dès l'année 2000 sans aucune pré-répartition entre les Etats membres. Ces interventions disposent de crédits moins importants que des fonds structurels⁵⁹⁷ mais leur ciblage donne un impact parfois plus décisif que la politique globale par objectif. La Commission européenne en détermine les domaines, la conception et les priorités d'intervention pour des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté. Ils s'appliquent généralement dans les zones prioritaires de la cohésion économique et sociale sans pour autant exclure, systématiquement, d'autres zones. Pour la

⁵⁹⁴ Pour 2000-2006, 4.540 milliards d'euros sont alloués aux régions françaises de l'objectif 3 : ensemble de la France métropolitaine.

⁵⁹⁵ Les aides transitoires concerneront 11,142 milliards d'euros. La réforme de 1999 prévoit de diminuer les régions françaises éligibles à l'objectif n°1 : les D.O.M. français restent éligibles (les financements les concernant sont augmentés), la Corse et l'Avesnois, le Valenciennais, le Hainaut belge vont bénéficier d'un dispositif de sortie progressive sur 6 ans pour être reclassés ensuite dans l'objectif n°2. 551 millions d'euros sont alloués à ces régions sortant de l'objectif n°1, 613 millions pour celles sortant de l'objectif n°2.

⁵⁹⁶ Pour 1994-1999, les P.I.C. ayant un lien direct avec le développement économique des régions ont été : le programme P.M.E. (soutien de la compétitivité des P.M.E. : ingénierie financière, coopération interentreprises, qualité et certification, innovation) ; ADAPT (adaptation des P.M.E. aux mutations industrielles) ; les programmes KONVER, RECHAR II, RESIDER II, HORIZON, RETEX (zones très affectées par les pertes d'emplois : réhabilitation de friches, création d'activités, audit d'entreprises en faveur des zones en reconversion des secteurs de l'armement, du charbon, de l'acier ou du textile) ; le programme REGIS II (développement des régions ultrapériphériques dont les Canaries, les Açores, les D.O.M. français), URBAN (aides en faveur d'une cinquantaine de sites urbains dégradés pour des initiatives pilotes en matière de création d'activités et d'amélioration du cadre de vie), LEADER II (action d'aide à l'innovation dans le monde rural), PESCA (actions de développement et de diversification des zones dépendantes de la pêche), INTERREG II (coopération transfrontalière).

⁵⁹⁷ Pour 1989-1993, la Commission avait réservé 3.8 milliards d'écus pour 12 initiatives communautaires. C'est 11 milliards d'euros pour 2000-2006 (6.5% des fonds régionaux) pour 4 initiatives (INTERREG : 4,875 milliards d'euros, URBAN : 700 millions d'euros, LEADER : 2,020 milliards d'euros, EQUAL : 2,847 milliards d'euros). 1% de la dotation des fonds structurels est réservée aux initiatives innovantes et pour l'aide à l'assistance technique : cf. règlements du Conseil relatif aux fonds structurels, L161, *J.O.C.E.* 26 juin 1999 et le règlement n°1783/1999 rel. au F.E.D.E.R., *J.O.C.E.* n°L213 du 13 août 1999 *précit.*

période 2000-2006, il s'agit du programme « LEADER + » (soutien aux stratégies territoriales de développement rural, coopération inter-territoriales, mise en réseau des territoires ruraux, à financer par le F.E.O.G.A. « orientation »)⁵⁹⁸, du programme « EQUAL » (combattre toute forme de discrimination et d'inégalité sur le marché du travail à financer par le F.S.E.)⁵⁹⁹, du programme « URBAN II » (régénération économique et sociale des villes et banlieues en crise, à financer par le F.E.D.E.R.)⁶⁰⁰. Enfin, « INTERREG III » est toujours l'un des moteurs de l'intégration communautaire puisqu'il agit en faveur de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, financé par le F.E.D.E.R.⁶⁰¹. La Commission espère ainsi renforcer la formation de liens économiques entre les régions frontalières notamment en vue de l'élargissement de l'Union européenne.

B - Le principe de programmation

La programmation est « le processus d'organisation, de prise de décision et de financement effectué en plusieurs étapes et visant à mettre en œuvre, sur une base pluriannuelle, l'action conjointe de la Communauté et des Etats membres »⁶⁰². La programmation est établie par région (objectifs n°1 et 2) ou par Etat (objectif n°3).

La programmation se fait essentiellement au moyen d'instruments de coordination que sont les cadres communautaires d'appui (C.C.A.) repris de façon opérationnelle dans les documents de programmation (« docup »). Le cadre communautaire d'appui fixe les grandes lignes de l'intervention communautaire. Une fois approuvé, il s'impose à la Commission et aux Etats. Il peut être révisé en cours d'application à l'initiative de l'Etat membre ou de la Commission⁶⁰³. Les « docup » décrivent les axes opérationnels prioritaires d'intervention des

⁵⁹⁸ Pour LEADER +, les Groupes d'actions locales, structures territoriales de pilotage (ensemble homogène d'une population de 10.000 à 100.000 personnes), devraient passer de 180 à 100. La D.A.T.A.R. opère les sélections en 2001 : pour Leader voir la Communication de la Commission, 2000/C-139/05, *J.O.C.E.* 18 mai 2000 ; DELOIRE, Philippe, Le programme européen, Leader +, *Journal des Maires*, n°4 - du 15 avril 2000, pp. 55-56 ; Leader+, la nouvelle initiative communautaire pour le développement rural, *Gaz. Comm.* n°34/1562 du 28 août 2000, pp. 6-14.

⁵⁹⁹ EQUAL : Communication de la Commission, C-127/02, *J.O.C.E.* 5 mai 2000.

⁶⁰⁰ URBAN : Communication de la Commission du 28 avril 2000, C-141/04, *J.O.C.E.* 19 mai 2000.

⁶⁰¹ 3 volets (A, développer des pôles économiques et sociaux transfrontaliers à partir de stratégies communes ; B, coopérations transnationales, régionales, locales de régions sans liens contigus : coopérations entre villes, développement durable, système d'information de transport etc. ; C, coopération interrégionale visant à l'amélioration de l'efficacité des politiques et des outils de développement régional et de cohésion par la mise en réseau (régions en retard de développement). Eligibilité des projets à partir d'un diagnostic de territoire, d'un processus de programmation stratégique, d'un descriptif des actions prioritaires et d'un plan de financement. Pour la 3^{ème} génération, voir la Communication de la Commission 2000/C-143/08, *J.O.C.E.* 23 mai 2000. 50% des aides P.I.C. doivent lui être allouées pour 2000-2006 (4.875 millions d'euros). Des actions transfrontalières spécifiques ont été lancées par la Commission : PACTE (Nord-Pas-de-Calais, Hainaut) ou PAMINA (Palatinat, Mittlerer, Oberrhein, Nord-Alsace) et plus tôt en 1985, le pôle européen de développement (P.E.D.).

⁶⁰² Art. 9-a) du règlement n°1260/1999 du 21 juin 1999 (*J.O.C.E.*, L. 161 du 26 juin 1999 *précit.*).

⁶⁰³ A titre d'exemple, la Commission en 1990 avait adopté 10 cadres communautaires d'appui au titre de l'objectif n°1, 57 au titre de l'objectif n°2, 9 au titre des objectifs obj. 3 et 4, 56 au titre de l'objectifs 5b.

fonds structurels en région. Ils sont le préalable au déblocage des crédits. Cela permet de connaître les lignes de subvention ainsi que les montants qui leur sont alloués. Leur élaboration se fait en concertation avec les partenaires locaux du développement (services régionaux déconcentrés de l'Etat, conseil régional, conseils généraux) à partir des priorités nationales ou régionales et des orientations de la Commission⁶⁰⁴. Celle-ci arrête *in fine* les décisions de participation des fonds structurels aux « docup ». En s'imbriquant, ces documents fixent les axes prioritaires des actions sur sept ans, les formes d'intervention et les plans de financement⁶⁰⁵. Les préfets de région ont une mission importante de sélection et de filtrage des projets dans la pertinence des critères communautaires. Le collège bruxellois ne se satisfait pas de documents qui soient de simples catalogues d'infrastructures que l'Etat français et les collectivités locales n'arrivent pas à financer seuls. Elle exige qu'il y ait un lien direct entre ces investissements et l'activité économique.

A noter que depuis 1999, la gestion des fonds des programmes « INTERREG » et « LEADER », a été déléguée aux collectivités décentralisées et les fonds sont versés directement aux régions sans passer par les préfets. Cette avancée décentralisatrice, bien que minime, est symbolique des difficultés de l'Etat à gérer seul les fonds européens⁶⁰⁶. On sait que l'intégralité des fonds alloués à la France n'est pas consommée⁶⁰⁷. Les crédits non programmés à la fin de 1999 ont été perdus.⁶⁰⁸

C - Les principes d'additionnalité, de complémentarité et de partenariat

Ces trois principes se rejoignent lorsque l'on évoque la politique régionale communautaire. Le principe d'additionnalité utilisé depuis la réforme de 1988, signifie la mise en place de moyens financiers par la Commission qui viennent s'ajouter et non se substituer, aux aides économiques déjà mises en œuvre par les autorités nationales ou locales. Le financement communautaire est donc un cofinancement. L'additionnalité rejoint le principe de

⁶⁰⁴ Pour être éligible, un « docup » doit contenir : un diagnostic territorial (état de lieux, bilan des actions antérieures, bilan environnemental), une description de la stratégie (mesures envisagées, objectifs, bénéficiaires, pondération financière approximative), le volet régional de soutien au développement rural, les dispositions de mise en œuvre du « docup » (modalités de renforcement partenarial).

⁶⁰⁵ Pour aller dans le détail de cette coordination voir les articles 9 à 19 du règlement n°1260/1999 du 21 juin 1999.

⁶⁰⁶ JEROME, Béatrice, Les préfets de région devront mieux associer les élus à la programmation et à la gestion, *Le Monde*, 3 septembre 1999, p. 13.

⁶⁰⁷ Les préfets de régions, par le biais des secrétariats généraux pour les affaires régionales (S.G.A.R.) incriminent le manque de personnel et s'affairent pour programmer au dernier moment le maximum d'opérations de financement : RIVAIS, Rafaële, L'Etat ne se donne pas les moyens de gérer les fonds structurels européens, *Le Monde*, jeudi 30 sept. 1999, p. 13.

⁶⁰⁸ BARRAU, Alain, *Rapport d'information n°1280 sur la réforme des fonds structurels*, Délégation pour l'Union européenne, Assemblée nationale, Onzième législature, 17 décembre 1998, 153 p. Le rapport montre que la sous-consommation des crédits structurels a été importante pour la période 1994-1999. Pour l'Europe communautaire, seuls 62.4% des crédits avaient été engagés et 46.2% des paiements effectués début 1998.

complémentarité, lequel veut que la Commission n'intervienne qu'en complément des programmes nationaux et régionaux. La contribution de la Commission européenne est donc toujours évaluée en proportion des dépenses consenties par les Etats membres et leurs collectivités décentralisées. Ces derniers ne doivent pas décharger la responsabilité de leur développement sur la Commission européenne. L'action en faveur de la cohésion économique et sociale n'étant pas une compétence exclusive de l'Union européenne, le principe de subsidiarité ne trouve pas à s'y appliquer⁶⁰⁹.

Quant au partenariat, il signifie que l'action communautaire résulte d'une concertation étroite avec les autorités nationales. Il se manifeste dans la programmation et le suivi des projets. L'action de la Commission doit venir en complément des interventions sur le terrain. Au cofinancement, s'ajoute la co-réflexion. Cela exige l'association d'un maximum de partenaires publics et privés autour d'un projet pour en favoriser la réussite. Il n'y a généralement pas d'accès direct au F.E.D.E.R., au F.S.E., au F.E.O.G.A. ou à l'I.F.O.P. pour les porteurs individuels de projets. Ceux-ci doivent s'adresser aux autorités publiques nationales ou locales des Etats. Sauf exception, les aides ne peuvent pas être distribuées directement aux entreprises, hormis les aides de la Banque européenne d'investissement⁶¹⁰. Les projets doivent s'insérer dans les programmes précis, souvent pluriannuels, de la Commission.

La Commission exige des autorités nationales des rapports d'étapes et un rapport final d'exécution des programmes. Les Etats membres sont responsables de la bonne utilisation des fonds communautaires de même que du remboursement des sommes indûment versées. Les secrétariats généraux pour les affaires régionales (S.G.A.R.) au sein des préfectures de région doivent rédiger pour la Commission des propositions d'utilisation des fonds communautaires. La Commission contrôle les dépenses par des inspections sur place et peut exiger le remboursement de fonds qui auraient été sans liens avec le développement des activités économiques. La Commission impose aux Etats membres de fournir au moment du solde de chaque programme de financement, une déclaration selon laquelle l'argent a été correctement dépensé. Si cette formalité n'est pas assurée avec efficacité par les Etats, les sommes peuvent être remboursées. A ce sujet,

⁶⁰⁹ Ce principe de subsidiarité veut que les Etats membres ne transfèrent à la Communauté européenne que les tâches qui seraient mieux réalisées à ce niveau (art. 3-B du traité de Rome modifié par le traité de Maastricht) ou dont la dimension dépasse les frontières régionales.

⁶¹⁰ Aussi, le Fonds de cohésion après validation des projet par les Etats, le Fonds européen d'investissement (F.E.I.) et les fonds liés à la C.E.C.A. reçoivent directement les demandes de prêts des investisseurs. Ces fonds C.E.C.A. pour la reconversion ou à la création d'entreprises accordent des prêts, garanties, bonifications sur la base de l'article 56 du traité C.E.C.A. du 18 avril 1951, aux entreprises du secteur sidérurgique et charbonnier.

la France a été rappelée à l'ordre en 1996. La Commission a exigé le remboursement de 500 millions de francs de fonds structurels qui n'avaient pas été justifiés par l'Etat français⁶¹¹.

Les actions sont évaluées par des comités de suivi et de programmation composés de représentants de la Commission, de l'Etat membre et des autorités locales (le comité de programmation des fonds structurels en France est co-présidé par les présidents de régions mais le représentant de l'Etat garde dans tous les cas le dernier mot). Ces comités sont établis au niveau national pour chaque objectif et au niveau régional pour la dispersion des aides⁶¹². La Commission encourage la participation des partenaires sociaux au processus de mise en œuvre des aides communautaires. Ils peuvent proposer la modification des dispositions des cadres communautaires d'appui. Ces comités assurent un maillage serré du territoire communautaire.

Par le partenariat, les administrations françaises sont obligées de se mettre en conformité avec le droit communautaire tant au niveau du contrôle des fonds européens qu'au niveau du contrôle des aides d'Etat. Par exemple, en théorie, le contrôle de l'emploi des fonds européens est possible tant du côté des Etats, que du côté de la Commission européenne. En effet, côté national, les magistrats français ont compétence pour examiner les dépenses communautaires qui transitent par des administrations nationales ou des établissements publics, mais d'après des pièces comptables. De son côté, la Cour des comptes européenne basée à Luxembourg, vérifie l'utilisation des fonds conformément à leur affectation. Les auditeurs de la Cour des comptes européenne, tout comme les inspecteurs de la Commission européenne, ont le droit de se rendre *in situ* auprès du bénéficiaire final pour vérifier la conformité des aides à la réalité matérielle des déclarations des bénéficiaires⁶¹³. Mais, à l'inverse, le contrôle par les autorités nationales de la bonne affectation des fonds communautaire est jugé insuffisant. Afin d'y remédier (l'affaire des fausses vaches corses en 1994 avait révélé le problème), les instances européennes ont pris des sanctions depuis les années quatre-vingts, induisant des pertes de recettes pour les Etats membres⁶¹⁴. Elles brandissaient également la menace d'accroître leur contrôle direct et de ne plus laisser d'initiatives aux instances nationales de contrôle.

⁶¹¹ RIVAIS, Rafaële, L'Etat ne se donne pas les moyens de gérer les fonds structurels européens, *art. cit.*

⁶¹² A l'origine, le règlement n°2052/88 du 24 juin 1988 avait créé 3 comités de suivi : un pour les objectifs 1 et 2 de la politique régionale (composé de représentants des Etats, de la B.E.I., de la Commission), un deuxième pour les objectifs 3 et 4 (composé de représentants des travailleurs et du patronat en sus), et le troisième pour l'objectif n°5. Leur rôle est de donner un avis sur la politique d'aide et de procéder à la révision des listes de zones éligibles.

⁶¹³ Concrètement, ils peuvent aller compter les vaches dans les champs afin de s'assurer que les effectifs de bovins donnant droit à une aide sont conformes aux déclarations de l'agriculteur.

⁶¹⁴ Près de 600 millions de francs d'aides seraient aujourd'hui contestés par les instances communautaires. Constatant la faiblesse des contrôles nationaux, la Commission a refusé dès 1986, de maintenir à la charge du budget communautaire, les avances consenties à la France au titre du Feoga-garanties (soutien des prix agricoles) ce qui représentait 580 millions de francs en 1986, 800 millions en 1988 etc., sommes qui ont dû être déduites des recettes

Ainsi, en 1995, une demande de la Commission européenne a obligé les Etats à créer des organismes de certification des comptes du Feoga-Garantie⁶¹⁵. Sous la pression, la Cour des comptes française qui faisait depuis 1975, date de création de la Cour des comptes européenne, silence sur les irrégularités qu'elle constatait dans l'usage des fonds communautaires en France⁶¹⁶, a décidé de signaler désormais à la Cour des comptes européenne, les fraudes aux aides communautaires dont elle aura connaissance. Récemment, et pour la première fois, un rapport concernant une fraude relative au stockage de céréales dans la Beauce a été communiqué à la Cour des comptes européennes⁶¹⁷.

§2 – Les types d'interventions financières des fonds structurels et de la banque européenne d'investissement

La gamme des aides communautaires est très large : subventions, prêts, garanties, bonifications d'intérêts, assistances techniques et études⁶¹⁸. Les subventions non remboursables sont toutefois privilégiées par la Commission européenne. La plupart du temps, les aides sont attribuées directement par les instances communautaires. Parfois, elles peuvent être concédées à un organisme relais⁶¹⁹. Toutes les aides n'ont pas trait à la localisation des activités économiques puisque dans le cadre de la politique agricole commune, d'importantes mesures au soutien de l'agriculture sont étrangères à l'aménagement du territoire. Les aides au développement économique émanent soit des instruments budgétaires par les fonds structurels (A), soit des instruments bancaires par la banque européenne d'investissement (B).

A - Les instruments budgétaires au service du développement régional

du budget de l'Etat : RIVAIS, Rafaële, La Cour des comptes ne taira plus les fraudes aux fonds européens, *Le Monde*, mercredi 18 août 1999, p. 6.

⁶¹⁵ Décret n°95-1322 du 28 décembre 1995 instituant une commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le Feoga-Garantie, le « 3C-OP », *J.O.* du 29 décembre 1995, p. 18859. Les membres de cette commission sont cinq magistrats de la Cour des comptes nommés pour trois ans par le Premier Président. Cette première avancée relative aux fonds agricoles était imposée contre la volonté de la majorité des magistrats de la Cour des comptes.

⁶¹⁶ La Cour des comptes européenne créée à l'initiative du parlement européen, a pour mission d'évaluer l'exécution du budget communautaire. Elle travaille à ce titre en liaison avec les organismes de contrôle des comptes des Etats membres et peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'accomplissement de sa mission. La relation de travail entre les organismes nationaux de contrôle des comptes et la Cour des comptes n'a jamais été étroite, les cours nationales restant réticentes à communiquer leurs documents.

⁶¹⁷ RIVAIS, Rafaële, La Cour des comptes ne taira plus les fraudes aux fonds européens, *art. cit.*

⁶¹⁸ Les informations « techniques » qui suivent sont tirées du guide : *Aides et prêts de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes, 2^{ème} éd., 1997, 206 p., accessible sur le serveur <http://europa.eu.int> de l'Union européenne en date de mars 1999. Egalement, LIGNIERES, Paul, Les aides européennes, *Cahier de droit de l'entreprise*, n°3/1995, pp. 17-24 (*JCP (E)*, n°26 du 29 juin 1995).

⁶¹⁹ La Commission concède à un organisme intermédiaire (agences de développement, chambres de commerce et d'industrie, banques) la gestion d'une ligne budgétaire pour réaliser une série de projets locaux.

Le F.E.D.E.R. propose des interventions en faveur d'investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables, des investissements en infrastructures, des opérations collectives de soutien à l'activité économique ou des actions contribuant à la recherche et au développement. La Commission privilégie les projets qui entraînent le développement économique endogène des régions. Il s'agit, par exemple, du désenclavement des régions (routes, ponts, aéroports, ports, télécommunications), de la remise en état de friches industrielles ou le développement de structures de formation professionnelle. Tous les projets visant à accompagner le développement des entreprises sont favorisés (centres d'affaires, parcs technologiques, rapprochement des laboratoires aux universités, services publics d'assistance aux entreprises, fonds d'aide à l'innovation, projets d'animation touristique, centres techniques professionnels etc.).

Les autres fonds structurels ont moins l'exigence de développement territorial. Toutefois, certaines de leurs actions y concourent. Le F.S.E. agit dans le cadre de programmes de formation professionnelle et d'adaptation aux mutations industrielles ou en faveur de l'emploi. Il valorise les ressources humaines. Le F.E.O.G.A.-orientation peut attribuer des aides au développement d'activités complémentaires pour les agriculteurs (tourisme, artisanat) et au développement du tissu social des zones rurales. Il contribue à la promotion des produits locaux et exerce surtout une action dans le sens de la reconversion et la modernisation de l'appareil de production agricole. Il en va de même de l'I.F.O.P. pour les activités liées à la pêche. Les aides que ces fonds attribuent doivent obligatoirement transiter par les autorités publiques des Etats membres.

Le Fonds de cohésion intervient quant à lui dans le cofinancement des projets d'infrastructure de transport et d'environnement mais uniquement pour les quatre Etats de la cohésion. Il est susceptible d'accueillir directement les projets individuels à condition que les projets aient été sélectionnés au préalable par les Etats et présentés sous la forme d'une liste à la Commission. Ce fonds a pour mission d'accélérer la mise à niveau économique des pays les moins avancés de la Communauté européenne et ce, dans la perspective de l'Union économique et monétaire. Il ne peut intervenir que pour les pays dont le produit national brut par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire⁶²⁰. Le taux des subventions accordées représente entre 80 et 85% des dépenses publiques déjà versées à un projet.

⁶²⁰ Créé en 1992 par le traité de Maastricht. Il rappelle le F.E.D.E.R. à ses débuts puisqu'il rembourse des investissements par un système de quotas. Le fonds est destiné aux pays (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne) sans limite régionale. Il est doté de 18 milliards d'euros pour 2000-2006 et géré par la DG XVI.

La Commission se prononce dans un délai de six mois sur les demandes de concours des Etats membres. En France, les sommes transitent par le budget général de l'Etat avant d'être réparties selon leur affectation par le préfet de région, ce qui prolonge de plusieurs mois le versement effectif des fonds européens. Le préfet joue désormais un rôle charnière comme interface privilégiée du droit communautaire. Le financement intervient, sauf exceptions⁶²¹, en fonction du taux d'intervention que la Commission fixe au regard des autres participations publiques en vertu du principe d'additionnalité. La base du concours n'est pas l'investissement mais le niveau de dépense publique accordé au projet. Les taux d'intervention des fonds structurels atteignent au maximum jusqu'à 75 %⁶²² du coût total du projet et 50 % au moins des dépenses publiques dans le cas des régions en retard de développement (objectif n°1), jusqu'à 50 % du coût total et 25 % au moins des dépenses publiques (objectif n°2), 40% du coût total et 25% des dépenses publiques pour les autres objectifs. De façon générale, l'intensité des aides communautaires dépend de la capacité des autorités publiques et des entreprises à mobiliser des ressources financières. Aussi, la Commission tient compte des infrastructures qui génèrent des recettes (ports, aéroports) pour plafonner sa participation à 25% du coût total du projet. La Commission statue sur les demandes de concours présentées par les Etats membres. Les collectivités locales qui demandent un concours de l'Union européenne doivent impérativement faire partie des zones couvertes par un programme communautaire et avoir un projet d'investissement conforme aux objectifs de ce programme⁶²³.

B - La spécificité des interventions de la banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement (B.E.I.) a été créée par le Traité du 25 mars 1957⁶²⁴. Elle a pour rôle de réduire les disparités régionales européennes en octroyant des prêts pour le financement d'opérations publiques ou privées d'intérêt communautaire. Son objectif principal est le développement des régions les moins favorisées, c'est à dire celles marquées d'un fort taux de chômage et par la faiblesse des revenus par habitant. Le financement d'actions spécifiques de soutien aux PME-PMI de moins de cent salariés et le renforcement de la compétitivité des entreprises sont également de sa compétence. Institution de droit public à but non lucratif dont le capital est détenu par les Etats membres, elle peut accorder sa garantie

⁶²¹ Le cofinancement public peut parfois ne pas exister ou être faible dans les pays à capacité financière particulièrement limitée ou pour les opérations « d'environnement économique » mis en œuvre par des subventions globales bien que cela ne soit pas systématique.

⁶²² 80% pour les pays du fonds de cohésion (Grèce, Espagne, Irlande, Portugal) et 85% pour les régions ultrapériphériques (Canaries, Madère, Açores, D.O.M. français, Îles grecques périphériques).

⁶²³ Concrètement, c'est à la préfecture de département qu'une collectivité locale peut déposer un dossier de demande de financement. La gestion des concours ne se fait pas directement des collectivités locales à la Commission européenne mais via le ministère de l'intérieur qui délègue aux préfets de région les crédits obtenus au titre d'un investissement de développement économique.

⁶²⁴ Art. 3-j et 129 du traité de Rome.

d'emprunt à des investissements intéressant le développement régional, des prêts susceptibles de bénéficier de bonifications d'intérêts de la part des Etats concernés par le lieu d'accueil d'un projet.

Ses ressources proviennent d'emprunts effectués sur les marchés financiers. Près de 70 % des prêts qu'elle accorde sont affectés à des projets de développement régional. Elle s'attache particulièrement à financer les projets dont les retombées économiques sont les plus importantes en terme d'emplois et de revenus locaux. Les fonds sont prêtés à des organismes bancaires (sociétés de développement régional, Crédit d'équipement des P.M.E.) avant d'être redistribués aux entreprises. Les prêts individuels⁶²⁵ ou globaux⁶²⁶ couvrent au maximum jusqu'à 50% du projet pour des durées habituelles de quatre à vingt ans, à taux fixes, révisables ou variables. Ils ne peuvent être accordés ni pour constituer les fonds propres des entreprises, ni pour l'acquisition d'une entreprise, ni pour la réalisation d'une étude. En 1994 et pour cinq ans, la B.E.I. a financé un programme particulier d'aides aux projets de développement en Grèce, Irlande, Irlande du Nord, Portugal et certaines régions d'Espagne. Ce mécanisme financier privilégie les projets de développement d'infrastructures portuaires ou routières, dans l'environnement et le traitement des eaux, l'aménagement urbain et la formation⁶²⁷.

§3 – Les formes d'assistance adaptées aux petites entreprises

La Commission européenne porte une attention particulière au secteur des petites entreprises, vivier d'emplois, dans le cadre de ses programmes communautaires (A) et appuie les initiatives originales de partenariat et de mise en relation des entreprises (B).

A - Le soin particulier accordé par la Commission aux P.M.E.

⁶²⁵ Les porteurs de projets ne peuvent s'adresser à la B.E.I. pour des prêts individuels que pour des grands projets d'intérêt européen (dont le montant total de l'investissement dépasse les 25 millions d'euros). Les Etats n'appartenant pas à l'Union européenne peuvent être admis aux aides. En France, les crédits de la B.E.I. affectés aux collectivités locales sont gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations.

⁶²⁶ Les prêts concernant de petits ou moyens investissements qui ne peuvent être individuels, sont financés dans le cadre de prêts globaux. La B.E.I. ouvre une ligne de crédit à des banques ou des intermédiaires financiers qui les réallouent sous forme de prêts (ou crédit-bail) de taille plus modeste pour le financement d'investissements ayant reçu l'assentiment de la B.E.I. Les investissements retenus répondent à des critères de localisation géographique ou sectorielle, des critères financiers (crédit compris entre 20 000 et 12.5 millions d'euros pour un projet inférieur à 25 millions d'euros) et des critères de taille des entreprises bénéficiaires (priorité aux entreprises de moins de 100 salariés ou moins de 500 salariés si le capital n'est pas détenu à plus du tiers par une entreprise de grande dimension et si les immobilisations nettes au bilan n'excèdent pas 75 millions d'euros).

⁶²⁷ Sur cinq ans, il alloue des subventions et des bonifications d'intérêts de 2% pendant dix ans avec une période de grâce de deux ans sur des prêts d'un montant total de 1.5 milliards d'euros. Il peut également accorder sa garantie à certains projets et des prises de participations.

Selon le quatrième rapport « Entreprises in Europe », 92.7% des entreprises de l'Union européenne sont composées de moins de 10 salariés⁶²⁸. L'action du collège bruxellois vise à stimuler la création des petites et moyennes entreprises afin d'éviter les ententes et les risques de concentration⁶²⁹. En parallèle du circuit classique des aides (P.I.C. et politique régionale) donnant déjà la priorité aux investissements productifs dans les P.M.E. et même les toutes petites entreprises⁶³⁰, des programmes sont spécifiquement mis en œuvre. Ils fonctionnent par appel d'offre, ont un thème différent tous les ans et exigent un ou plusieurs partenaires étrangers. La Commission encourage de façon générale, toutes les initiatives ayant trait à l'assistance technique aux entreprises⁶³¹. Elle évite toutefois le principe d'un financement direct des activités.

En 1989, la direction générale XXIII « politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale » a été instaurée avec notamment pour tâche de gérer les programmes d'action en faveur des P.M.E. Le premier programme pluriannuel en faveur des entreprises a été décidé au sommet d'Edimbourg en décembre 1992⁶³². Un autre programme en faveur des P.M.E. et de l'artisanat avait été adopté par la Commission le 10 juillet 1996⁶³³ avec pour objectif de simplifier l'environnement administratif et réglementaire des entreprises, notamment en matière fiscale. Il tendait aussi à favoriser l'internationalisation des stratégies des P.M.E. et à renforcer leur compétitivité par l'accès à la recherche, à l'innovation, aux technologies de l'information et à la formation. Un programme pluriannuel en faveur des P.M.E. a été également adopté le 9 décembre 1996, pour la période 1997-2000⁶³⁴ de même que toute une série d'initiatives destinées à soutenir

⁶²⁸ Cité in *Aides et prêts de l'Union européenne, op. cit.*

⁶²⁹ Les P.M.E. font l'objet d'une définition précise. L'entreprise moyenne n'a pas plus de 250 personnes et un chiffre d'affaire annuel qui n'excède pas 40 millions d'euros ou un total du bilan annuel qui n'excède pas 27 millions d'euros. Elle respecte des critères d'indépendance (capital ou droits de vote non détenus à hauteur de 25% plus par une ou des entreprises ne correspondant pas à sa définition). Pour les petites entreprises, les critères sont : moins de 50 salariés, C.A. n'excédant pas 7 millions d'euros, total bilan annuel n'excédant pas 5 millions d'euros et critère d'indépendance identique. Voir la recommandation 96/280 de la Commission européenne sur la définition des P.M.E., *J.O.C.E.*, n°L107 du 30 avril 1996, pp. 6-9, *Europe*, juin 1996, n°258.

⁶³⁰ Par exemple, les fonds européen ne cofinancent des fonds de prêts, de garantie, de capital-risque, que s'ils s'adressent aux P.M.E. (cf règlement n°1685-2000 de la Commission portant modalités d'exécution du règlement n°1260/1999, *J.O.C.E.*, 29 juillet 2000, L193/39). Pour les aides aux T.P.E. artisanales, voir le dossier de l'Institut supérieur des métiers, Les artisans et l'Europe, *I.S.M. Références*, juin 1998, n°17, pp. 12-21.

⁶³¹ Etudes de faisabilité, formations, visites de travail des gestionnaires de projets auprès d'autres opérateurs des Etats, actions d'information et de vulgarisation, encouragements aux projets pilotes démonstratifs. Les projets doivent être soumis aux autorités locales qui les relaient auprès de la Commission ou directement auprès des directions générales compétentes (agriculture, politique régionale et cohésion, emploi relations industrielles et affaires sociales, développement rural). Les montants engagés pour ces programmes spécifiques concernent 0.5% de la dotation annuelle du F.E.D.E.R., 1% du F.S.E. et F.E.O.G.A. ou 2% de l'I.F.O.P.

⁶³² Adopté le 14 juin 1993 (décision 93/379/CEE, *J.O.C.E.* L. 161 du 2 juillet 1993).

⁶³³ COM(96), 329 du 10 juillet 1996 suite à une comm. de la Commission du 3 juin 1994, COM(94), 207 final.

⁶³⁴ Programme PME : participation financière au montage et au développement d'un partenariat européen, d'ordre technique, commercial ou financier pour PME et PMI des objectifs 2 et 5b (anciens) : décision du Conseil adoptée le 9 décembre 1996 (*J.O.C.E.*, L 6 du 10 janvier 1997, p. 25).

l'économie sociale et ses capacités à créer des emplois dans l'Union européenne⁶³⁵. Enfin, la Commission s'appuie sur la concertation des Etats membres et des partenaires sociaux en organisant des forums ou des groupes de travail pour confronter les expériences et dégager les enseignements nécessaires à l'amélioration des services aux entreprises⁶³⁶.

Un instrument juridique de coopération, le groupement européen d'intérêt économique (G.E.I.E.) renforce la mise en place de la coopération dans le domaine économique depuis le 1^{er} juillet 1989⁶³⁷. Cet outil juridique, très inspiré des groupements d'intérêt économique de la législation française⁶³⁸, permet aux entreprises européennes de mener à bien des projets qu'elles n'auraient pas pu réaliser individuellement, faute de moyens techniques et financiers. Les entreprises mettent en commun des moyens tout en conservant leur indépendance juridique et économique. Le but du G.E.I.E. n'est pas de faire des bénéfices. Son activité est auxiliaire de celle de ses membres dont il facilite le développement économique. La création d'un G.E.I.E. fait l'objet d'une publication au journal officiel des Communautés européennes. Si le G.E.I.E. est adapté aux entreprises, rien n'empêche que des personnes morales publiques en soient membre⁶³⁹. Les collectivités publiques peuvent apporter au groupement des aides de leur compétence selon les textes législatifs internes et en respectant les règles communautaires de la concurrence. Afin d'établir une coordination et des échanges d'informations, un réseau européen regroupe les G.E.I.E. (réseau R.E.G.I.E.)⁶⁴⁰.

⁶³⁵ Par exemple : « Euromanagement » permet de financer des réseaux de sociétés de conseil qui réalisent des audits pour les entreprises et les aident à mieux utiliser les potentialités du marché communautaire. « Euromanagement-environnement » est un projet lancé en 1996 dans le but d'assister les P.M.E. qui veulent mettre en place des systèmes de management environnemental. Le programme « Commerce 2000 » soutient des initiatives d'un intérêt transnational pouvant servir d'exemple dans le secteur du commerce et de la distribution par le partenariat engagé entre les fournisseurs, les P.M.E. et leurs distributeurs en utilisant des technologies modernes. L'accent est mis sur le commerce de proximité des zones rurales et urbaines. « SCAN » soutient la réalisation de pôles de sous-traitance ; Norma-P.M.E. favorise la participation des entreprises au processus de normalisation. La Commission s'efforce de promouvoir des mécanismes de financement de petites entreprises en souscrivant au capital d'entreprises en création pour des établissements spécialisés (capital d'amorçage - « Plan pilote européen de capital d'amorçage ») ou la prise de participation à des projets de développement d'une entreprise (capital risque, capital développement - « Eurotech-capital » pour financer par des capitaux privés des projets européens en haute technologie) ; « Joint European Venture - JEV » soutient des organismes financiers finançant la création d'entreprises communes transnationales d'au moins 2 entreprises de pays différents (aide jusqu'à 100.000 euros, jusqu'à 10% de l'investissement réalisé en F.B.C.F. et jusqu'à 50% des dépenses éligibles avec maximum de 50.000 euros).

⁶³⁶ Programme d'assistance aux entreprises artisanales et aux petites entreprises. Suite aux forums de Paris et Madrid (1995), Dublin (1996), Lille (1997), la Commission a publié un répertoire des principales mesures de soutien aux entreprises en création ou nouvellement créées.

⁶³⁷ Le G.E.I.E. provient du règlement C.E.E. n°2137/85 du 25 juillet 1985 entré en vigueur le premier juillet 1989.

⁶³⁸ L'origine des G.I.E. en droit français est l'ordonnance n°67-821 du 23 septembre 1967 et réformée par la loi n°89-377 du 13 juin 1989 (*J.O.* du 15 juin 1989, p. 7440).

⁶³⁹ Le législateur français autorise la participation des personnes publiques à une personne morale de droit privé étrangère dans le cadre de la coopération transfrontalière depuis la loi n°92-125 du 6 février 1992 *précit.* (art. L. 1112-4 du *C.G.C.T.*). Il faut toutefois un décret en Conseil d'Etat pour ce faire. Cf. CLAISSE, Yves, La participation des personnes publiques à un G.I.E. ou à un G.E.I.E., *art. cit.*

⁶⁴⁰ Au 31 janvier 1995, 616 G.E.I.E. étaient constitués dont 158 en France (*J.O.C.E.* n°C 190, 24 juillet 1995, p. 18).

B - Mesures originales de partenariat entre les P.M.E.

La Commission encourage les initiatives de rapprochement des dirigeants d'entreprises et en faveur des services aux entreprises. A titre d'exemple, des centres européens d'entreprise et d'innovation (C.E.E.I.) ont été créés avec l'aide des instances communautaires dans les régions prioritaires (régions en retard de développement, régions en reconversion industrielle, régions agricoles déprimées) pour offrir aux P.M.E. existantes ou futures, des services leur permettant d'accélérer leur développement. Les missions des centres sont vastes : conseil en gestion, en marketing, formation des chefs d'entreprise, détection des créateurs d'entreprise potentiels, suivi des projets, assistance logistique (locaux), mise en contact des investisseurs avec les institutions financières. L'objectif est d'amener les entreprises porteuses de projets industriels et technologiques vers l'autonomie financière et les mettre en connexion avec le milieu économique et social pour assurer leur développement. La Commission européenne intervient pour faciliter le démarrage de ces C.E.E.I. à condition qu'ils s'appuient sur un bassin d'emploi suffisant pour assurer leur pérennité (400.000 à 500.000 habitants au minimum)⁶⁴¹.

Des échanges d'informations économiques sont également réalisés dans le cadre d'un réseau européen, le « Business Cooperation Network ». L'utilisation de ce réseau est ouverte à tous types de coopération y compris les rapprochements commerciaux, la recherche et le développement, le rachat et la fusion d'entreprises⁶⁴². Dans le même registre, mentionnons le « Bureau de rapprochement des entreprises (B.R.E.) »⁶⁴³ et les programmes « Europartenariat », « IBEX » ou « Interprise » visant à mettre en contact les dirigeants d'entreprise⁶⁴⁴.

⁶⁴¹ En 1994, 10 nouveaux centres ont émergé dans six Etats membres. Ils sont actuellement près de 45 dans la Communauté. La Commission européenne accorde son soutien financier pour étudier la faisabilité du projet et assurer son fonctionnement au démarrage (promotion par exemple). Le F.E.D.E.R. intervient à la création du centre au titre des infrastructures et au titre du fonctionnement du centre pour les actions d'accompagnement des projets. L'action des C.E.E.I. est gérée par la D.G. XVI.

⁶⁴² Le « BC-NET » n'accorde pas de subventions financières. L'identité de l'entreprise peut rester confidentielle. Une entreprise peut s'adresser à l'un des 400 membres du réseau établi auprès des chambres de commerce et d'industrie, des agences de développement ou des conseils privés en Europe communautaire. Le consultant établit une offre ou une demande de coopération, nommée « profil de coopération » qui définit les souhaits de renseignements. Le profil est introduit dans une base de donnée où le consultant pourra faire sa recherche.

⁶⁴³ Le B.R.E. n'accorde pas de subventions. Il permet, à l'aide d'un formulaire simple, d'identifier des partenaires professionnels dans les pays de l'Union européenne et dans 55 autres pays. Un réseau de 500 conseillers diffuse les offres et les demandes de coopération, par voie de presse, radio, Internet, courriers.

⁶⁴⁴ Ces programmes visent à favoriser la coopération transnationale des P.M.E. L'Europartenariat est réalisé deux fois par an dans une région de l'Union européenne bénéficiant des fonds structurels. Il s'agit d'un rendez-vous de chefs d'entreprises sur 2 ou 3 journées. Les entreprises régionales disposent d'un stand où elles accueillent les visiteurs. Leur participation est gratuite de même que les services d'interprétariat. Elles sont sélectionnées et aidées financièrement (2/3 des coûts des manifestations) en fonction de leurs désirs de nouer des relations commerciales ou technologiques. Un catalogue les recense et édite leurs besoins de coopération ce qui permet d'organiser les rencontres à l'avance. A l'issue du salon, elles sont suivies et leurs contacts évalués. IBEX (international buyers exhibitions) prévoit un soutien financier (30% du coût pour manifestation) pour des salons entre donneurs d'ordre et sous-traitants. Le programme « Interprise » fonctionne sur le modèle de l'Europartenariat mais concerne l'ensemble

Par ailleurs, les « Euro-info-centres »⁶⁴⁵, organisés en réseaux européens, informent les entreprises sur les systèmes d'aide. Leur mission est d'intérêt général. Ils sont abrités par des organismes relais traditionnellement utilisés par les entreprises, tels les chambres de commerce ou les organisations socioprofessionnelles mais aussi parfois par les collectivités locales⁶⁴⁶.

Enfin, en juin 1994, le Fonds européen d'investissement (F.E.I.) a été créé⁶⁴⁷. Son champ d'action concerne les P.M.E. de moins de 100 salariés et les réseaux transeuropéens notamment pour des investissements ayant une incidence favorable sur l'environnement. Il concentre son activité autour de deux types de produits financiers : les garanties de prêts et les participations dans les entreprises. Son action permet de réduire les coûts de financement des projets. En faisant intervenir un réseau de banque, les délais de traitement des dossiers sont réduits⁶⁴⁸. Fonctionnant sur une logique commerciale, il rémunère ses actionnaires.

*
* *

La cohésion économique et sociale devient le fait de la Communauté européenne qui, par la puissance de ses instruments financiers, supprime les Etats dans un rôle qui était traditionnellement dévolu à ceux-ci. La régulation communautaire de l'économie mène la régulation nationale. Les dimensions d'aménagement du territoire national et d'aménagement du territoire européen sont « indissolublement liées et le seront de plus en plus »⁶⁴⁹. Les Etats doivent obligatoirement élever leur vision de l'aménagement du territoire au-delà de leurs frontières⁶⁵⁰. Les administrations centrales ont été longtemps peu disposées à laisser guider leurs orientations par une instance supra-étatique. Elles étaient peu sensibilisées à l'environnement international. Cependant, irrésistiblement, la construction européenne a fait évoluer l'action de

des régions, éligibles ou non aux fonds structurels pour des projets associant des organismes publics, 8 salons thématiques par an et exclut les aides à l'exportation.

⁶⁴⁵ En 1999, ils sont 270 dans l'Union européenne.

⁶⁴⁶ En France, le conseil régional de Lorraine abrite un Euro-info-centre qui publie de façon bimensuelle une revue « *L'Europe en direct* » destinée à informer les entreprises des systèmes d'aides et des règles de concurrence.

⁶⁴⁷ Créé dans le cadre de l'initiative européenne de croissance lancée par le Conseil européen d'Edimbourg du 12 décembre 1992 pour relancer de l'activité économique dans la Communauté, Cf. *J.O.C.E.*, L 173 du 7 juillet 1994.

⁶⁴⁸ Son capital est composé de la B.E.I. (40%), de la Communauté européenne (30%) et d'institutions financières et bancaires des pays membres (30%).

⁶⁴⁹ MADIOT, Yves, *L'aménagement du territoire*, op. cit. p. 25.

⁶⁵⁰ FOUCHER, Michel, Aménagement des territoires entre géopolitique et géoéconomie ou la France à l'heure de la globalisation, in NEMERY, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, op. cit. pp. 23-32.

l'Etat. « En quelques années, elle est passée progressivement d'un parallélisme dédaigneux à la convergence des objectifs, puis des méthodes »⁶⁵¹.

Depuis 1985, la France consacre davantage de crédits à la politique régionale communautaire qu'à sa propre politique d'aménagement du territoire. Elle concourt ainsi au financement des projets de ses partenaires⁶⁵². La détermination des zones éligibles aux aides d'Etat prend une forte dimension politique surtout lorsque la tendance communautaire est à la sélectivité des financements. Aussi, les pays contributeurs-nets dont la France⁶⁵³ voient reculer leurs zones éligibles aux aides en même temps qu'il leur est réclamé une contribution plus importante au budget de la Communauté. Le système réformé en 1999 a prévu que le total des aides annuelles reçues par un Etat membre au titre des fonds structurels et du fonds de cohésion, ne devrait pas dépasser 4% du produit intérieur brut de celui-ci. Ceci plafonne les aides aux pays «pauvres» et évite une explosion du système avec l'arrivée de nouveaux pays membres⁶⁵⁴.

Les liens ambigus qu'entretiennent la politique communautaire régionale et la politique communautaire de concurrence sont source de dysfonctionnements⁶⁵⁵. La Cour des comptes européenne a d'ailleurs dénoncé l'absence de coordination entre la politique communautaire régionale et la politique communautaire de concurrence⁶⁵⁶. La Commission européenne a admis implicitement un manque d'harmonisation⁶⁵⁷. L'une des causes aux difficultés de coordonner les aides, est que la Commission européenne ne dispose que de la persuasion pour convaincre les Etats membres de « prendre d'abord en compte l'intérêt de la Communauté avant le leur »⁶⁵⁸. La coordination dépend de conditions politiques plus que de conditions techniques. Pour éviter la dispersion des aides, la Commission exige désormais que les Etats membres calquent leurs

⁶⁵¹ DREVET, Jean-F., *Aménagement du territoire, Union européenne et développement régional*, op. cit. p. 17.

⁶⁵² Depuis 1986, plus de la moitié, (près des 2/3 aujourd'hui) des contributions de la France au F.E.D.E.R. ne reviennent pas sous la forme d'aides aux projets français. La France donne plus qu'elle ne reçoit.

⁶⁵³ Ceux dont le ratio « contribution à l'Union/paiement de l'Union » est positif.

⁶⁵⁴ Les Etats contributeurs-nets se satisfont de la maîtrise des fonds consécutive à l'entrée de trois nouveaux Etats dans l'Union en 1996 qui aurait pu laisser craindre une nouvelle augmentation des contributions aux fonds structurels. L'effort financier représente 0.46% du P.N.B. annuel de l'Union européenne. L'hypothèse de l'élargissement de la Communauté aux pays baltes, de Malte, de Chypre ou encore de la Turquie et des pays de l'Europe centrale et de l'ouest, pose la question d'une contribution encore plus élevée des pays les plus « riches » pour aider des pays qui seront éligibles aux objectifs communautaires.

⁶⁵⁵ CHARBIT, Nicolas, Quels rapports entre aides communautaires régionales et politique de concurrence ?, *L.P.A.*, 12 janvier 1999, n°8, pp. 15-18.

⁶⁵⁶ Cour des comptes européenne, rapport annuel relatif à l'exercice 1996, *J.O.C.E.*, C-348, 18 novembre 1997. Le parlement européen en a fait de même dans un rapport du 18 novembre 1997.

⁶⁵⁷ La dilution des aides ne favorise pas leur impact économique. Communication sur la politique régionale et la politique de concurrence, *J.O.C.E.*, C.-90/3 du 26 mars 1998.

⁶⁵⁸ CLERGERIE, Jean-Louis, La coordination des aides nationales et communautaires au développement régional, *A.J.D.A.*, juill./août 1989, pp. 416-423.

dispositifs d'aide sur celui des fonds structurels européen⁶⁵⁹. Une stricte convergence s'installe entre les zones d'aménagement du territoire des Etats et les zones de la politique régionale européenne. Progressivement, les cartes devront coïncider entre elles et la carte nationale coller à la carte communautaire sans quoi les aides régionales des Etats seront incompatibles⁶⁶⁰.

Les aides communautaires sont toutefois peu contrôlées. Hormis les contrôles classiques du juge communautaire sur les décisions de la Commission, une voie de recours reste à encadrer, celle des sources communautaires de financement. Il manque aujourd'hui un contrôle indépendant des aides communautaires⁶⁶¹. En effet, d'un côté la Commission prohibe les aides d'Etat (art. 87-1 et suivants du Traité) et de l'autre elle subventionne massivement certains secteurs économiques tels l'agriculture et dispose de sa propre politique régionale. En résumé, les aides d'origine européenne pourraient être parfois anticoncurrentielles⁶⁶² sans pour autant voir la Commission sanctionnée comme le serait tout Etat membre en pareil cas. Un règlement du Conseil européen a pourtant admis que tout financement émanant des fonds structurels, de la banque européenne d'investissement ou d'autres instruments financiers doit être conforme au droit communautaire⁶⁶³. Tout constat de non respect du droit communautaire devrait conduire au retrait, à la diminution ou la suppression de l'aide communautaire litigieuse voire engager la responsabilité extra-contractuelle de la Commission. L'avènement d'un tel contrôle en cas d'incompatibilité serait une garantie apportée aux Etats et aux entreprises face au pouvoir discrétionnaire de la Commission européenne⁶⁶⁴.

⁶⁵⁹ Ce qui pose de douloureux dilemmes aux gouvernements nationaux qui ont diminué leurs zones à aider pour la programmation 2000-2006. En France, pour la P.A.T., la population couverte passe de 23.5 à 20.4 millions de personnes et la population française concernée par l'objectif n°2 des fonds structurels baisse de 24.7 millions à 18.7 millions de personnes. D'où les discussions engagées entre les Etats et la Commission pour négocier au mieux la carte P.A.T. des aides. Voir, Un nouveau projet de zonage pour la prime d'aménagement du territoire, *La Lettre de la D.A.T.A.R.*, été 1999, n°166, pp. 2-3.

⁶⁶⁰ En 1998, seuls cinq Etats de l'Union avaient une cohérence complète avec les zones prioritaires retenues par la Commission : Belgique, Danemark, Irlande, Grèce et Portugal, source in CHARBIT, Nicolas, Quels rapports entre aides communautaires régionales et politique de concurrence ?, *art. cit.* p. 16.

⁶⁶¹ Cependant faut-il que le contrôle des instruments financiers communautaires soit indépendant de la Commission ou nécessairement effectué par la Commission selon l'article 88 du Traité, ce qui la placerait en position de juge et partie ? La question n'est pas tranchée et le juge communautaire pourrait être amené à dire le droit.

⁶⁶² Ce qui ne signifie pas que de telles aides seraient illégitimes. Nous soulevons juste un paradoxe.

⁶⁶³ Art. 7 al. 1 du Règlement C.E.E. n°2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993 (*J.O.C.E.* n°L. 193 du 31 juillet 1993, p. 5) modifiant le règlement C.E.E. n°2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 (*J.O.C.E.* L. 185 du 15 juillet 1988 p. 9) ; ces règlements fixaient le cadre de la réforme des fonds structurels : « Les actions faisant l'objet d'un financement par les fonds structurels ou d'un financement de la Banque européenne d'investissement ou d'un autre instrument financier existant doivent être conformes aux dispositions des traités et des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, ainsi que des politiques communautaires, y compris celles concernant les règles de concurrence ».

⁶⁶⁴ Toutefois, à l'heure actuelle aucune action n'a été intentée en ce sens puisque la source de financement communautaire n'est pas contestée. Mais, il est possible d'admettre qu'une collectivité publique non retenue au titre d'une aide européenne alors qu'une autre collectivité l'aurait été ce qui favoriserait anormalement les entreprises de cette dernière (ou une entreprise concurrente d'une autre entreprise aidée par un financement communautaire) puissent arguer d'une atteinte à la concurrence par l'action discrétionnaire de l'Union européenne. Il faudrait alors engager une enquête du même type que celle prévue à l'article 88 du Traité.

L'ensemble de ces éléments illustre la convergence des politiques publiques vers un modèle politique européen. Cette convergence, bien que lente à cause de la forte singularité des cultures politiques nationales, est constante⁶⁶⁵.

⁶⁶⁵ Voir les travaux de QUERMONNE, Jean-Louis, De l'espace public au modèle politique, in *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, logiques politiques, 1995, pp. 343-348 ; QUERMONNE, Jean-Louis, Existe-t-il un modèle politique européen ?, *R.F.S.P.*, 40 (2), avril 1990, pp. 192-210 ; DUBOIS, Louis, Droit administratif et droit communautaire : deux cultures juridiques ?, in *Droits et politique à la croisée des cultures, Mélanges Philippe Ardant*, L.G.D.J., 1999, pp. 443-452.

Conclusion du titre 1

L'étude des instruments juridiques de l'action économique territoriale a montré l'importance du partage des interventions publiques en faveur du développement et de la localisation des activités économiques. Autour de l'Etat, les collectivités publiques infra et supra-étatiques compétentes au titre de l'action économique peuvent prétendre attirer des entreprises, aider la création d'emplois et d'une certaine manière, à leur échelle, réguler l'économie. On assiste à une « périphérisation » du droit de l'action économique autour de l'Etat. Les entités publiques symbolisent la modernisation de l'action administrative en renouvelant les techniques juridiques de l'interventionnisme. La fonction instrumentale du droit s'accroît comme composante irréductible de l'action économique.

Tout emploi est potentiellement délocalisable⁶⁶⁶. Une grande partie des territoires peut accueillir des activités économiques grâce à l'amélioration de l'environnement économique des activités notamment par l'équipement et la modernisation des réseaux de transport et de télécommunication. Si le déterminisme de la localisation des activités est moins géographique, il est soit d'ordre économique (il dépend alors de la logique de la division internationale du travail ou de logiques productivistes), soit d'ordre juridique (il dépend des possibilités d'aides ou du droit de l'action économique applicable sur les territoires).

Cela donne tout son intérêt à l'action économique territoriale portée par les collectivités publiques. On va à présent voir comment l'Etat situe ses fonctions au sein d'un contexte d'action économique de plus en plus territorialisé (*Titre 2*).

⁶⁶⁶ Le déterminisme géographique des entreprises ne s'applique plus, sauf pour des secteurs spécifiques (agriculture, exploitation de ressources naturelles). DREVET, J.-F., *Aménagement du territoire, Union européenne et développement régional*, op. cit. p. 196.

TITRE 2 – L'ALLEGEMENT DE L'INTERVENTIONNISME TERRITORIAL DE L'ETAT

L'Etat semble sortir d'une turbulence dont la longueur épouse la durée des années de crise économique. En passant d'une période d'hégémonie culturelle sur la société à une période d'influence relative, l'Etat a fait évoluer la nature de son interventionnisme. Il convient d'exposer le nouveau modèle interventionniste de l'Etat dans une économie enrichie de l'action publique locale et communautaire. Cristallisant les critiques, l'action publique étatique et le droit administratif entament une mutation afin de rechercher des formes juridiques d'intervention permettant de réhabiliter leur légitimité. L'Etat a une nouvelle fonction de régulation. Il doit composer avec les contextes institutionnels et économiques dans lesquels il s'insère. Il faut tenir compte des effets contraignants de la mondialisation et de la fragmentation du territoire¹. Son rôle n'est plus d'intervenir de façon tentaculaire et dirigiste.

Malgré les critiques, le besoin d'Etat existe. C'est avant tout sur le plan qualitatif que ces modes d'intervention se transforment². Dans le contexte d'effacement de son influence, l'Etat construit un modèle d'interventionnisme qui a la double difficulté de devoir assurer la compétitivité des territoires les plus avancés et la solidarité en faveur de ceux en difficulté économique³.

Le renouveau des modes étatiques d'intervention s'opère à partir des territoires locaux et non plus du territoire national pris dans sa globalité. L'Etat agit de moins de façon directe en économie. Dans un rôle neutre voir de repli, il sollicite les projets locaux dans le cadre du développement local tout en conservant un rôle de fixation des règles du jeu. Défensif, il s'appuie sur sa représentation territoriale et devient l'organisateur de l'action économique locale (*chapitre 1*). Ensuite, pour rester offensif et assurer le développement solidaire de l'ensemble du pays, son interventionnisme est plus sélectif. L'Etat recourt au droit dérogatoire dans ses relations avec les activités économiques et négocie ses soutiens aux territoires locaux (*chapitre 2*).

¹ LOINGER, Guy, L'aménagement du territoire face à la globalisation de l'économie, in LOINGER, Guy, NEMERY, Jean-Claude (dir.), *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*, Paris, Montréal, L'Harmattan, coll. Administration, aménagement du territoire, 1998, pp. 15-25.

² BRAIBANT, Guy, L'avenir de l'Etat, in *Droit public, Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, Paris, L.G.D.J., 1997, pp. 39-46.

³ Voir le dossier, Entre compétitivité et solidarité, quel aménagement du territoire ?, *Territoires*, novembre 1993, n°342, p. 23.

CHAPITRE 1 – L'ETAT ORGANISATEUR DE L'ACTION ECONOMIQUE LOCALE

L'influence de la dogmatique libérale induit une réduction de la responsabilité de l'Etat pour le contrôle de l'économie. Suivant cette logique, l'Etat est replié sur des fonctions d'arbitre, de péréquateur⁴ ou de régulateur tant dans ses relations directes avec l'économie que dans ses relations avec les autres entités de l'action publique⁵. Dans ce rôle défensif, il cherche surtout à améliorer l'efficacité de l'action économique. Tantôt, il pousse les collectivités locales à se développer (*section 1*), tantôt, il corrige et remet de l'ordre dans l'action économique locale (*section 2*).

Section 1 – L'Etat suscite le développement économique des territoires locaux

L'Etat suscite davantage un type de développement local qui se passe de lui. Il se pose en arbitre des enjeux de développement des territoires. Il confie le développement aux collectivités territoriales (§1). Précieuse dans l'impulsion du développement des territoires, l'administration déconcentrée d'Etat occupe une position stratégique à l'interface des enjeux territoriaux (§2).

§1 – Le développement local ou l'aménagement des territoires confié aux collectivités territoriales

Signe d'un effacement de l'action globale de l'Etat, le développement local est fortement valorisé. Comme les lois de décentralisation font « exploser » l'unité de l'action administrative, l'Etat est contraint d'abandonner la règle de l'unité qui a toujours guidé son action de la conception puis à la décision et jusqu'à l'exécution de l'aménagement du territoire⁶. Il organise et incite un mode de développement qu'il a longtemps considéré comme accessoire de son action. Il reconsidère le développement local en lui donnant une crédibilité sur le plan juridique. Pour cela, il renforce la coopération intercommunale afin de faire émerger des territoires homogènes pour le développement et de rationaliser l'action publique locale. Ce faisant, il rompt avec près de deux siècles de découpages administratifs détachés des réalités économiques et sociales. Le législateur institutionnalise le développement local endogène (*A*). L'Etat structure l'action économique locale par l'intercommunalité (*B*).

⁴ AUBRY, François-Xavier, Réflexion à propos de l'Etat péréquateur, *L.P.A.*, 15 avril 1999, n°75, pp. 19-25.

⁵ GROSRICHARD, François, Le tangage du territoire : dix ans après les lois Defferre, trente ans après la création de la D.A.T.A.R., les collectivités devenues plus autonomes redécouvrent le rôle régulateur de l'Etat, *Le Monde*, 16 novembre 1992, p. 17.

⁶ MADIOT, Yves, L'aménagement du territoire (1975-1990) : une analyse d'un naufrage, *art. cit.* p. 36.

Le concept du développement local n'est pas nouveau. Il puise son origine dans les années soixante-dix. Au demeurant flou⁷, il se situe aussi dans la mouvance du credo du développement durable⁸. L'idée d'un développement « par le bas » (« from the below ») signifie une certaine indépendance par rapport à l'Etat, la valorisation des ressources locales et une territorialisation de la production et des échanges⁹. « Par le bas » signifie parfois aussi un moyen de sortie de crise par l'apologie de la petite entreprise. Il s'oppose au développement « par le haut » (« from above ») qui est initié par l'Etat. Une conception crédible du développement local émerge progressivement (1). Il lui reste à faire ses preuves comme mode de développement économique à long terme (2).

1 – La nouvelle crédibilité du développement local dans l'aménagement du territoire

En France, depuis la moitié des années quatre-vingts, le développement local suit une irrésistible ascension¹⁰ et la décentralisation n'est pas étrangère à cet engouement¹¹. Si l'idée du développement local préexiste à la décentralisation¹², cette dernière n'en a pas moins relancé l'applicabilité tout comme la crédibilité. Le développement local tel que prôné aujourd'hui, n'est plus celui des années soixante-dix, marginal, fortement connoté écologiste ou passéiste et ne concernant que le milieu rural. Il n'est plus lié à la critique de la société de consommation des économies occidentales. Il est débarrassé des critiques autarciques ou régionalistes. Mais, il doit encore se défaire des critiques tenant à la faiblesse, jusqu'à présent, des créations d'emplois qu'il a générées¹³. Dans un univers de mondialisation de l'économie, des flux, des entreprises, des réseaux, les individus perdent des repères car « la distance entre le citoyen et son environnement économique et social est devenu trop grande. En contrepartie, il y a une réaction « culturelle », presque psychologique, exprimée par le retour au local, vers l'espace vécu, vers le milieu qu'on

⁷ Le vocable est multiple pour désigner le développement local : développement endogène, autocentré, agropolitain, durable, communautaire revêtant le caractère de solidarité, coopération, démocratie locale, décentralisation, alternative, autonomie etc.

⁸ Voir BRODHAG, Christian, Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale, *Pouvoirs locaux* n°34, sept. 1997, pp. 27-33 ; GODARD, Olivier, Projets et recompositions par les échelles territoriales, *Pouvoirs locaux* n°34, sept. 1997, pp. 34-38.

⁹ GUIGOU, Jean-Louis, Développement local : espoirs et freins, in *Développement local et décentralisation*, textes réunis par GUESNIER, Bernard, ed. E.R.E.S.A., 1986, pp. 43-64.

¹⁰ BETBEDER, Marie-claude, L'irrésistible ascension du développement local, *Le monde*, Initiatives, merc. 6 janv. 1999, p. II.

¹¹ GODARD, Olivier, CERON, Jean-Paul, La décentralisation en France : un levier pour le développement local, *Développement local et décentralisation*, op. cit., pp. 147-171.

¹² CHEVALLIER, Jacques, Administration et développement local, *R.F.A.P.*, n°34, avril-juin 1985, pp. 333-352.

¹³ TRAORE, Tsagao, Tentatives récentes de mise en œuvre des politiques de développement local en France, *L.P.A.*, 12 juillet 1999, n°137, pp. 9-13 (1^{ère} partie), *L.P.A.*, 14 juillet 1999, n°139, pp. 5-9 (suite et fin).

connaît bien »¹⁴. Le développement local est alors une solution de sortie de crise et un nouveau modèle de développement dans la mondialisation¹⁵.

Le concept du développement local n'est plus porté par quelques militants mais est organisé par le législateur¹⁶. La loi n°95-115 du 4 février 1995 a relancé le développement local par un raisonnement de l'Etat basé moins sur le procédé directif que sur le principe du volontarisme et de l'incitation. Les acteurs locaux sont incités à prendre leur destin en main. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire du gouvernement d'Alain Juppé, résumait ce changement de philosophie : « il faut rompre avec la conception redistributive qui a longtemps inspiré la politique d'aménagement. Il s'agit moins désormais de délocaliser, c'est à dire déplacer des activités (...) que de créer des conditions favorables au développement »¹⁷. Chaque territoire est appelé à se développer moins par l'action de l'Etat que par ses propres ressources.

Le C.I.A.T. du 15 décembre 1997 a entériné l'idée de renforcer le développement local pour que l'aménagement du territoire n'apparaisse plus comme la seule « affaire » de l'Etat. La loi n°99-533 d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999¹⁸ confirme ces orientations en favorisant l'autonomie du développement local. Le concept de développement local doit sortir de la logique de guichet qui a trop souvent guidé l'aménagement du territoire en France¹⁹. L'initiative du développement doit naître du territoire local ce qui rompt avec la tradition française de l'impulsion venant de l'Etat et la subordination de tout initiative locale à sa logique. Le développement local fédère les initiatives locales en un projet de développement. Ce projet se veut complet et ne sépare pas l'économique du social ou du culturel. Il est recherché avec les collectivités locales mais également avec le monde syndical,

¹⁴ BENKO, Georges, Développement local. A la recherche du sens perdu. *Pouvoirs locaux* n°34, sept. 1997, pp. 40-45 (cit. p. 41).

¹⁵ THEVENIANT-MULLER, Martine, Le développement local. Une réponse à la mondialisation, Ed. Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économie, 1999, 191 p.

¹⁶ LACOUR, Claude, Le développement local est mort : vive le développement local, *Correspondance municipale*, n°272-273, nov.-déc. 1986, pp. 21-26.

¹⁷ Article de ANDREANI, Jean-Louis, MENANTEAU, Jean, *Le Monde* du vendredi 28 mars 1997, p. 15.

¹⁸ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « Voynet », *J.O.* du 29 juin 1999, p. 9515 et s. ; *Mon. T.P.B.*, n°4989, du 9 juillet 1999, *texte off.*, p. 373, *J.C.P. G.*, n°28, 14 juillet 1999, p. 1327, LANDOT, Eric, Principales dispositions de la loi Voynet, *Journal des Maires*, juillet-août 1999, pp. 61-62 ; THOIN, Muriel, Un territoire, un projet, un contrat : la nouvelle équation, *Gaz. Comm.*, n°26-1999, du 28 juin 1999, pp. 6-10.

¹⁹ Propos Mme Dominique VOYNET, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, article de BESSET, Jean-Paul, *Le Monde* 19-20 avril 1998, p. 5.

associatif et les acteurs du secteur privé²⁰. « A un capitalisme d'unités de grandes dimensions, il substitue un micro-capitalisme fondé sur la petite entreprise et les communautés sociales de base ou les groupes primaires »²¹. Il concerne autant le monde urbain, périurbain que le monde rural.

Le concept du développement local a énormément progressé en crédibilité au point d'être généralisé. Comme l'explique Jaques Chevallier : « Le développement local est devenu non seulement un axiome dont le bien-fondé relève de l'ordre de l'évidence, mais encore le principe axiologique commandant la gestion locale et dont dépend sa légitimité »²². Il devient l'affaire de tous lorsqu'il passe par la mobilisation des divers acteurs administratifs²³. Avant la décentralisation, l'Etat considérait le développement local uniquement sous l'angle expérimental sans lui confier de véritable ambition politique. Sans l'affirmation institutionnelle et politique du niveau local en France, la crédibilité du développement local n'aurait pu prétendre à un statut central de l'aménagement du territoire.

2 – Un mode durable de développement ?

Si la conception du développement local investit la plupart des domaines de l'action administrative, il lui reste à faire ses preuves sur le long terme.

Il semble que le courant libéral ait été décisif pour favoriser l'application de ce concept²⁴. Ce mode de développement peut être perçu comme l'une des conséquences du désengagement de l'Etat dans ses difficultés de maîtrise de l'économie, au profit d'une concurrence entre les collectivités locales parmi lesquelles les mieux dotées en équipements ou en ressources économiques sont inévitablement favorisées et risquent de l'être encore davantage²⁵. Le développement local admet des disparités entre les régions. « Le développement « par le haut » est en panne. L'Etat-providence laisse la place à un Etat plus libéral, en abandonnant partiellement les tâches de l'aménagement du territoire aux collectivités locales » écrit Georges

²⁰ COULMIN, Pierre, *La dynamique du développement local*, tome 7 de la collection La décentralisation, Paris, Syros, ADELS, 1986, 255 p. ; également SOUCHON, René, Le défi du développement local, *Correspondance municipale*, 2/1986 n° 265, pp. 4-7.

²¹ WACHTER, Serge, *Etat, décentralisation et territoires*, op. cit., p. 174.

²² CHEVALLIER, Jacques, Synthèse, in *Le financement du développement local*, P.U.F., CURAPP, 1995, p. 198.

²³ A nouveau CHEVALLIER, Jacques, *Administration et développement local*, art. cit. p. 351.

²⁴ Néanmoins le concept est porté par la Gauche et la Droite en France. Pour la Droite, ce modèle de développement est le moyen de réduire la tutelle et le poids de l'Etat, son assistance financière généralisée aux territoires en développant la responsabilité locale, la concurrence entre les espaces. Pour la Gauche, il s'agit d'une alternative à la myopie et l'individualisme du modèle libéral en prônant la solidarité, la démocratie et le respect de l'environnement.

²⁵ Les régions favorisées ont plus d'épargne locale, de qualifications professionnelles, une expérience industrielle etc. Pour un point de vue critique du développement local : BIHR, Alain, Le mirage des politiques de développement local, art. cit. p. 19.

Benko²⁶. Il est difficile de dire si le développement local permet de différer temporairement la maîtrise étatique de la régulation économique où s'il crée durablement un nouveau modèle de développement. Ce sera à l'aune des pratiques que l'on pourra juger son effet durable ou s'il s'agit d'un simple effet de mode voir de l'utopie d'un « pays des merveilles »²⁷.

B – L'encouragement de l'Etat aux regroupements intercommunaux

L'Etat cherche à améliorer l'efficacité de l'action publique locale en favorisant le décloisonnement des frontières communales traditionnelles. En ce sens, l'intercommunalité apparaît comme le moyen le plus approprié pour favoriser le développement local²⁸. Toutefois, l'intercommunalité telle que prônée aujourd'hui par le législateur n'est pas une intercommunalité fonctionnelle mais une intercommunalité de projet (1). Elle passe par l'institution d'une fiscalité intégrée (2) et annonce une transformation morphologique des territoires (3).

1 – L'émergence de l'intercommunalité de projet

L'intercommunalité est un concept de gestion publique encouragé par l'Etat au nom de l'efficacité de l'action administrative mais qui a connu bien des difficultés à être accepté par les élus locaux (a). Par l'intercommunalité de projet, l'Etat semble désormais en mesure de rationaliser l'espace de l'action publique locale (b).

a – La lente appropriation de l'intercommunalité par les élus locaux

L'intercommunalité offre un territoire plus riche de potentialités (marché du travail, aides publiques, équipements publics) parce que plus large que la simple localité communale. Elle permet de mieux accrocher les entreprises à un territoire²⁹. Elle vise à améliorer le rendement de la production de politiques publiques par une coalition d'acteurs dont, évidemment, la mise en relation est source de difficultés : « Plus la taille d'une coalition est importante, plus le coût d'une action collective peut être réparti entre un grand nombre de participants, mais plus aussi, il pourra paraître difficile de trouver un compromis. Ainsi, l'efficacité collective d'une action centralisée – ce que traduit le caractère suradditif du jeu – est-elle d'autant plus vraisemblable que les

²⁶ BENKO, Georges, Développement local. A la recherche du sens perdu, *art. cit.*, p. 41.

²⁷ BENKO, Georges, Développement local. A la recherche du sens perdu. *Ibidem* p. 43.

²⁸ Voir GILBERT, Guy, L'intercommunalité, enjeu du développement local, in *Intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1997, pp. 195-206 ; Dossier, L'avenir sera intercommunal, *Territoires*, avril 1997, n°377.

²⁹ Approche métropolitaine : FELLMANN, Thierry, MOREL, Bernard, Les systèmes d'emploi face à la métropolisation marseillaise, éclatement, cohérence et interventions publiques, écho des recherches du programme « villes et emploi », *Les Chroniques du Plan Urbain*, n°23-mars 1998, pp. 9-11.

rendements croissants de la coopération l'emportent sur les facteurs de discordance imputables à l'hétérogénéité des participants »³⁰.

Au moins trois raisons expliquent le lent recours à une intercommunalité « de masse » : l'incapacité de l'Etat à proposer des dispositifs suscitant l'adhésion des territoires locaux, la crainte des élus de voir leur pouvoir se diluer et la culture politique locale longtemps inhibée par l'Etat, dans son dynamisme économique³¹.

En premier lieu, bien souvent les évolutions législatives n'ont été que des avatars de la construction d'un projet national pour les territoires dont les gouvernements se targuaient mais sans concevoir des échelles territoriales représentatives de phénomènes spatiaux³². L'expérience décevante des rapprochements autoritaires de la loi Marcellin n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes (dont l'effet immédiat avait été de réduire que de 4% le nombre des communes) a amplement démontré que toute réforme ne peut aboutir sans l'adhésion des élus locaux d'une part, et sans prendre appui sur la réalité sociologique et économique du territoire local d'autre part.

Ensuite, la coopération intercommunale implique une redéfinition du pouvoir au niveau local ce que craignent les élus. Longtemps, l'intercommunalité n'a été qu'un regroupement fonctionnel de communes ce qui fait que bien souvent encore « l'échelon intercommunal (...) apparaît davantage comme le lieu de résolution de certains problèmes techniques que comme le lieu de mise en place d'une stratégie pour une localité. Toute coopération intercommunale implique une aliénation, au moins partielle, de l'autonomie communale, ce qui rend difficile sa mise en œuvre »³³.

Enfin, plus encore que l'inadaptation des limites géographiques, c'est la culture politique des élus locaux qui a longtemps freiné l'action locale solidaire. Sauf les communes qui possèdent une assise sociale forte, les autres collectivités locales sont, à l'origine, des découpages administratifs créés pour assurer d'abord la meilleure représentation possible des intérêts de l'Etat au niveau local. La dynamique territoriale que l'on cherche à donner aujourd'hui aux régions fait

³⁰ GERARD-VARET, Louis-André, LE BRETON, Michel, L'économie publique locale et la ville, *Revue d'Economie Politique*, n°106, janv.-fév. 1996, pp. 103-125. Citation p. 121.

³¹ LEROUSSEAU, Bernard, La crise de l'intercommunalité, in BOURJOL, Maurice, (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, op. cit. pp. 29-51.

³² BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, 1999, pp. 80-91.

³³ LE GALES, Patrick, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1993, p. 38.

oublier que ces découpages étaient dans les années soixante, de simples relais de l'administration déconcentrée pour les besoins du Commissariat général du Plan en dehors de toute réalité historique ou sociologique même si parfois il pouvait y avoir coïncidence. Nous héritons, écrit Jean-Pierre Worms, « de cultures civiques locales fondées sur la dépendance et l'irresponsabilité. Notre conception et notre pratique du pouvoir local ont été profondément perverties par des siècles d'assujettissement au pouvoir central »³⁴. Et d'ajouter : « Gouvernant de loin et ayant fait de l'uniformité réglementaire la garant de l'égalité de traitement de toutes les parties du territoire national, les administrations centrales ont découpé le champ de l'action publique en domaines de compétences ministérielles relativement étanches les unes par rapport aux autres ». Rien de surprenant alors à ce que la conduite de projets de développement en intercommunalité nécessitant des procédures, des acteurs multiples et des financements croisés c'est à dire le contraire du cloisonnement et de l'assistanat, n'a que tardivement trouvé écho auprès des élus locaux. Au début des réformes dans les années quatre-vingts, la décentralisation a même été un frein pour l'intercommunalité. Voulant exploiter leur nouveau statut décentralisé tout en étant imprégnés d'une culture administrative étatique, les élus locaux ont rejeté les projets intercommunaux et préféré un repli sur leur collectivité pour démontrer leur capacité à promouvoir le développement économique. Sous la tutelle de l'administration de l'Etat, l' élu local était devenu trop prudent.

La concrétisation du développement local passe par l'apprentissage d'une nouvelle culture politique locale. Les générations d'élus et de fonctionnaires territoriaux apparus sous la décentralisation s'émancipent progressivement de l'emprise culturelle de l'administration de l'Etat. Déjà, la maturité acquise par les collectivités décentralisées dans l'espace de l'action publique, permet aux élus d'être plus réceptifs à l'intercommunalité³⁵.

b – L'intercommunalité de projet pour rationaliser l'espace de l'action publique

Il faut distinguer l'intercommunalité associative ou de « circonstance » qui est une addition fonctionnelle de communes pour l'exécution d'un service public (eaux, ordures ménagères) majoritaire en France avec les syndicats³⁶, de l'intercommunalité fédérative, plus

³⁴ WORMS, Jean-Pierre, Le politique impertinent ?, *Projet*, n°254-1998, pp. 87-94 (*cit.* p. 89).

³⁵ Comme en témoigne l'explosion du nombre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : depuis 1971, le nombre des districts et de communautés de communes est passé de 103 à 1446 avec un triplement depuis 1993 : GIRAUT, Frédéric, LAJARGE, Romain, *Fabriquons du pays*, il en restera toujours quelque chose, *art. cit.* p. 64.

³⁶ Le syndicat à vocation unique (loi du 22 mars 1890 mais qui puise sa forme de la loi du 18 juillet 1837 sur les commissions syndicales pour la gestion des biens indivis entre communes : nombre 14.614 en 1999) ou multiple (ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959 de 1959 : 2221 en 1999), le syndicat mixte (Loi du 7 janvier 1983, loi du 8 janvier 1993, 1130 en 1999).

fortement intégrative et créant une solidarité sur le territoire afin de le structurer pour y mener un projet de développement économique³⁷. Les projets initiés au niveau des collectivités locales ne doivent plus être conditionnés par des systèmes d'aides préétablis. Au contraire, il faut renverser la logique. Ce n'est plus aux porteurs de projets de se plier aux logiques de guichet qui font que les demandes sont régulièrement accueillies avec le soutien de notables locaux même si elles ne sont pas toujours très crédibles³⁸. C'est au projet de naître sur le territoire et d'être ensuite soutenu selon sa cohérence et sa pertinence.

L'intercommunalité de projet est pour l'Etat un moyen de rationaliser l'action administrative en inventant des structures institutionnelles permettant un développement local endogène. Pour Bernard Perrin, « c'est enfin le moyen d'adapter nos structures un peu redondantes en même temps qu'obsolètes aux besoins d'un pays qui se prépare à entrer dans le troisième millénaire »³⁹. D'où la nécessité du « débordement des territoires institutionnels par des territoires fonctionnels, repensés à partir de nouvelles priorités économiques »⁴⁰. A noter que les régions ont été précurseurs de cette intercommunalité de projet avec dès 1977, l'attribution des contrats de pays qui ont donné lieu par la suite à de multiples contrats régionaux.

A partir des années quatre-vingt-dix, par vagues de textes successifs, le législateur a organisé l'intercommunalité de projet en France⁴¹. Malgré des difficultés à émerger, la coopération intercommunale devient le pivot de l'organisation spatiale⁴² y compris dans la logique de la construction européenne⁴³. C'est la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992

³⁷ MADIOT, Yves, Intercommunalité et aménagement du territoire, in CAILLOSSE, Jacques (dir.), *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, P.U.R., Coll. Res publica, 1994, pp. 249-263 ; JAMBES, Jean-Pierre, TIZON, Philippe, Projets et territoires : vers de nouveaux modes de gouvernement local ?, in LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'Intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux*, op. cit. pp. 147-157 ; MAZIAU, Nicolas, L'intercommunalité à la croisée des chemins : quels modes de coopération pour quels objectifs ?, *Rev. adm.*, 1997, n°296 mars-avril, pp. 190-202 ; PERRIN, Bernard, La coopération intercommunale : réforme ou révision ?, in *Annuaire des collectivités locales*, Litec, Paris, pp. 47 et ss.

³⁸ EME, Bernard, LAVILLE, Jean-Louis, Pour des politiques locales en faveur d'une économie solidaire, *Pouvoirs locaux*, n°23, dec. 1994, pp. 55-60.

³⁹ PERRIN, Bernard, Aménagement du territoire et décentralisation. Les voies de l'alternance., *Rev. adm.*, 1997, n°298, juill.-août, p. 424.

⁴⁰ CAILLOSSE, Jacques, Le droit administratif contre la performance publique ?, *A.J.D.A.*, n°3-1999, pp. 195-211 (spéc. pp. 198-199) ; pour une mise en situation : CAILLOSSE, Jacques, Réflexions sur un processus aléatoire. L'émergence d'une capitale périphérique : Lyon ?, *R.D.P.*, 1989, pp. 1635-1695.

⁴¹ Sur les formes juridiques et l'historique des structures intercommunales : BOURJOL, Maurice (dir.), *Intercommunalité et coopération intercommunale*, L.G.D.J., coll. Décentralisation et dev. Local, 1993 ; 220 p. ; LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'Intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux*, P.U.R., coll. Espace et territoires, 1997, 235 p. ; CASCALES, Michèle, La coopération intercommunale, une exigence centenaire, in NEMERY, Jean-Claude, WACHTER, Serge (dir.), *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises*, D.A.T.A.R., Ed. de l'Aube, 1993, 173 p. (spéc. pp. 77-84).

⁴² RICHARD, Pierre, Développement durable et territoires performants, *Le monde*, mardi 18 août 1998, p. 11.

⁴³ Voir l'initiative communautaire RECITE : Cf. VASSEUR, Jean-François, L'incitation européenne à la coopération des collectivités locales, in *Intercommunalité. Bilan et perspective*. CURAPP, PUF, 1997, pp. 113-131.

relative à l'administration territoriale de la République⁴⁴ qui marqua réellement l'émergence de l'intercommunalité fédérative avec les communautés de communes et les communautés de villes⁴⁵. L'idée d'abandonner une logique de guichet pour une logique de projet y était est manifeste, bien qu'imprécise.

La loi n°95-115 du 4 février 1995 a fait renaître la notion de pays comme vecteur du développement local (article 22 à 24 de la loi)⁴⁶. Le pays ne constitue pas une circonscription administrative supplémentaire. Ni il ne dépouille un organisme de ses compétences, ni il ne possède de fiscalité propre. Néanmoins, « il doit devenir un cadre de cohérence des politiques publiques »⁴⁷. Les pays en gestation sont aujourd'hui plus de deux cents comprenant un millier de communes⁴⁸. La procédure conduisant à leur élaboration est complexe⁴⁹. Ils naissent de territoires ayant en commun un héritage et une cohésion géographique, historique, sociale, culturelle ou économique. Des faisceaux d'indices conjoints permettront de les identifier. Ils regroupent en moyenne cent communes, six à dix cantons. « Le pays doit d'abord être ressenti comme un besoin ou une nécessité »⁵⁰ sinon il ne se justifie pas et ne peut que nuire à la lisibilité des découpages administratifs.

Le pays est une entité territoriale d'un nouveau genre qui « colle » davantage à l'esprit de la décentralisation que ne le font les découpages administratifs anciens et surannés tels les

⁴⁴ Loi d'orientation du 6 févr. 1992 rel. à l'administration territoriale de la République, *J.O.* 8 février 1992, p. 2064.

⁴⁵ Ces structures en 1992 avaient 2 groupes de compétences obligatoires : action de développement économique et aménagement de l'espace et 4 groupes optionnels. La communauté de ville (remplacée en 1999) devait avoir une population supérieure à 20.000 hab. mais depuis une loi du 29 janv. 1993, les communautés de communes pouvaient aussi être supérieures à 20.000 hab.

⁴⁶ BRIMONT-MACKOWIAK, Maryse, Les collectivités locales, deux ans après la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, in *Annuaire des collectivités locales*, Litec, Paris, 1997, pp. 247-257 ; BRUNET, Roger, Développement du territoire : une loi, peu de foi, *Economie et humanisme*, n° 331, dec. 1994, pp. 81-83 ; PERRIN, Bernard, Développement local, équipements, services..., *Rev. adm.*, 1995, n° 285, pp. 288-292.

⁴⁷ PEYVEL, Pierre-André, La notion de « pays », *Rev. adm.*, n° 177, oct.-dec. 1997, p. 133.

⁴⁸ A terme, ils pourraient être 500 pour couvrir tout le territoire national. Mais, selon la D.A.T.A.R., 300 et 400 pays semblent réalisables : LOEIZ, Laurent, Quatre-cents « pays », *Pouvoirs locaux*, n°26, sept. 1995, 37-41 ; GIRAUT, Frédéric, LAJARGE, Romain, Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose, *Projet*, n°254, 1998, pp. 59-68 ; LANDOT, Eric, Le pays, mode d'emploi, *Journal des Maires*, janv. 2000, pp. 55-56.

⁴⁹ Les communes désireuses de se rassembler en pays saisissent le préfet de région d'un pré-projet. Le préfet de région consulte la conférence régionale de l'aménagement du territoire et recueille l'ensemble des avis nécessaires (conseil généraux, préfets concernés, conseil régional etc. ; le préfet de région arrête le périmètre d'étude du pays ; les communes ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique créent un conseil de développement composé des milieux économiques et sociaux, culturels, associatifs ; les communes du pays élaborent puis adoptent une charte de pays (projet commun de développement durable du territoire) ; le préfet de région arrête définitivement le périmètre du pays ; constitution du pays en E.P.C.I., syndicat ou groupement d'intérêt public de développement local pour être admis à contracter avec l'Etat. Voir décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 fév. 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire, *J.O.*, du 20 septembre 2000, p. 14722 ; *Gaz. Comm.*, n°37-1567 du 2 octobre 2000, pp. 6-9, et 59.

⁵⁰ PEYVEL, Pierre-André, La notion de « pays », *art. cit.* p. 134.

cantons par exemple. « Le pays n'est pas une nouvelle division administrative. Il est un espace de projet économique, social, culturel et un espace de rationalisation des équipements et services publics »⁵¹ explique Jean-Louis Guigou, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Les élus considèrent majoritairement le concept de pays comme un territoire pertinent pour l'élaboration d'un projet de développement économique⁵². Le bassin d'emploi ou de vie est la zone géographique qui fait le plus l'unanimité des acteurs institutionnels et locaux du développement pour être le territoire d'assise des pays⁵³. Le pays sera rural ou urbain puisqu'une agglomération ou des réseaux de petites villes peuvent en être l'assise territoriale. La loi invite les acteurs du développement (y compris socioprofessionnels et associatifs) à préparer des projets communs de développement sous la forme de chartes de pays, qui dépassent « l'aspect traditionnel du programme d'équipement » et qui soient susceptibles de surmonter les handicaps du territoire⁵⁴. Une circulaire du 21 avril 1995 soulignait que le pays doit être un espace pertinent pour organiser les services à la population⁵⁵.

La cohérence d'un découpage territorial doit être précisément de faire coïncider l'espace de vie des groupes sociaux avec les espaces juridiques et administratifs, ce que les découpages classiques sont loin d'opérer avec justesse. C'est ce à quoi s'emploie la D.A.T.A.R⁵⁶. L'une des conditions essentielles de la réussite du développement local est l'adéquation entre un projet de développement et le périmètre support de réalisation. Le projet économique s'appuie sur un périmètre où émerge une identité collective. Ainsi, « l'élaboration concertée d'un projet de développement local va nécessairement plus loin que la simple addition des stratégies »⁵⁷. Aussi, le projet économique viendra renforcer l'intégration sociale et culturelle préexistante. « Sur l'espace local donc, projet économique et identité culturelle n'entretiennent plus des rapports d'extériorité ; ils se superposent. De ce fait, les acteurs locaux porteurs de cette identité à ancrage territorial peuvent se reconstituer en communauté d'intérêt par le biais d'un projet

⁵¹ GUIGOU, Jean-Louis, Les politiques territoriales de l'emploi, (entretien), *Administration*, n°178, janv.-mars 1998, pp. 64-65.

⁵² Emploi : la montée en puissance des initiatives intercommunales, *Le courrier des maires*, oct. 1998, n° 107, pp. 39-41.

⁵³ GIRAUT, Frédéric, LAJARGE, Romain, Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose, in *La dynamique des territoires, Projet*, n°254, 1998, pp. 59-68 ; La loi des pays (dossier), *Pouvoirs locaux*, n°26, sept. 1995, pp. 20-40. ; PEYVEL, Pierre-André, La notion de « pays », *art. cit.*

⁵⁴ LEFEBVRE, François, Le pays selon la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 884-892.

⁵⁵ Circulaire du 21 avril 1995, Intérieur et aménagement du territoire, relative à la mise en place d'une organisation du territoire fondée sur la notion de pays, *Mon. T.P.B.*, 19 mai 1995, p. 337 ; Voir également le décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays précit.

⁵⁶ GUIGOU, Jean-Louis, Produire des territoires cohérents, *Projet*, n°254, 1998, pp. 95-102.

⁵⁷ SUEUR, Jean-Jacques, Développement local et droit négocié, *art. cit.* p. 220.

économique »⁵⁸. D'où l'importance du choix du territoire intercommunal support du projet de développement local.

Deux lois en 1999 ont ancré la crédibilité de l'intercommunalité et du développement local, faisant passer insidieusement une étape supérieure à la décentralisation⁵⁹. Tout d'abord, la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire⁶⁰, dernière grande loi d'orientation pour l'aménagement du territoire en date, pourrait bien avoir provoqué une heureuse rencontre entre l'aménagement du territoire et l'intercommunalité ou une « mise en conformité » de l'un par rapport à l'autre⁶¹. La loi du 25 juin 1999 a renforcé la vocation de développement économique des pays⁶². Elle réaffirme une logique d'aménagement qui ne soit plus élaborée à partir d'une logique d'offre de grands équipements mais à partir des besoins en services des populations. Dès lors qu'ils seront élaborés, les pays devront exposer leur projet de développement dans une charte de territoire. Sur la base de cette charte, ils pourront contractualiser librement avec l'Etat et la région dans le cadre des contrats de plan. C'est aussi le cas des agglomérations.

De même, la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a initié un nouveau projet pour le maillage du territoire national⁶³. Ce nouveau projet diffère des précédents dans la mesure où l'Etat, par le législateur, admet que le territoire national n'est plus le territoire d'action le plus pertinent et propose des espaces de coopérations qui rendent mieux compte des représentations sociales. Désormais, il

⁵⁸ WACHTER, Serge, *Etat, décentralisation et territoires*, op. cit. p. 178.

⁵⁹ ANDREANI, Jean-Louis, Vers le deuxième âge de la décentralisation, *Le Monde*, mardi 26 mai 1998, p. 13.

⁶⁰ Dite loi « Voynet » (*J.O.* du 29 juin 1999, pp. 9515 et s.), déjà citée.

⁶¹ PERRIN, Bernard, Aménagement du territoire et intercommunalité. La mise en conformité, *Rev. adm.*, 1998, n°304, pp. 517-527 ; voir également AUBELLE, Vincent, De la nécessité de développer la liaison entre intercommunalité et aménagement du territoire, *Intercommunalité. Bilan et perspective*, op. cit., pp. 237-252.

⁶² Voir ECHEGUT, Alain, Projet de loi Voynet : l'emploi au cœur des actions des pays et des agglomérations, *Les Echos* – merc. 29 juillet 1998, p. 17 ; MOREAU, Philippe, L'aménagement du territoire s'appuiera sur les agglomérations et les pays, *Les Echos*, Merc. 17 déc. 1997, p. 27 ; Loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *La lettre de la D.A.T.A.R.*, sept. 1998, n°163, p. 2 ; « L'objectif premier des pays est l'emploi », Entretien avec Dominique Voynet, *Maires de France*, déc. 1998, p. 59.

⁶³ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, (*J.O.* du 13 juillet 1999, pp. 10361-10396) ; PONTIER, Jean-Marie, La nouvelle réforme des structures de la coopération intercommunale, *Rev. adm.*, sept.-oct. 1999, n°311, pp. 516-521 ; DEGOFFE, Michel, Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, *A.J.D.A.*, novembre 1999, pp. 911-919 ; *Mon. T.P.B.*, n°4990 du 16 juillet 1999, pp. 12-15, *Journal des Maires*, n°7/8 - 1999, *textes off. commentés*, pp. 1-13 ; BRIVET, Xavier, Loi Chevènement sur l'intercommunalité : « Faites vos choix ! », suivi d'un entretien avec Jean-Pierre Chevènement, *Gaz. Comm.*, n°28 du 12 juillet 1999, pp. 6-11 ; GRUBER, Annie, La réforme de la coopération intercommunale : une nouvelle architecture pour l'intercommunalité, 4 parties, *L.P.A.*, n°32, 15 fév. 2000 (pp. 4-9), n°33, 16 fév. 2000 (pp. 4-14), n°34, 17 fév. 2000 (pp. 16-22), n°35, 18 fév. 2000, (pp. 4-11) ; DEBOUY, Christian, Une nouvelle étape pour la coopération intercommunale, *Collectivités territoriales – intercommunalité*, n°2, 1999, chron. pp. 4-7 ; VERPEAUX, Michel, La loi du 12 juillet 1999 et la nouvelle intercommunalité : aspects institutionnels, *Rev. Gén. des Coll. Territoriales*, 2000, pp. 139-156.

existe un dispositif juridique de coopération suffisamment diversifié pour faire émerger des territoires de développement homogène. La circulaire d'application de la loi du 12 juillet 1999 est explicite sur ce point : « La loi vise à rationaliser le cadre géographique, administratif et financier de l'exercice des compétences, qui sont celles des communes depuis la décentralisation. Elle tend à faire coïncider le périmètre des groupements de communes et, par voie de conséquence, le périmètre d'exercice avec celui des espaces où les enjeux économiques et sociaux mais aussi spatiaux, culturels et environnementaux sont les plus forts »⁶⁴. Le territoire de développement est constitué à partir du projet de développement et ce n'est plus le projet qui doit s'encadrer dans des limites administratives rigides. Bien que cela soit dépassé depuis longtemps, le territoire n'est plus, de façon définitive, seulement un espace local à contrôler politiquement, « ... une circonscription électorale à conquérir ou des terroirs à intégrer au sein de la communauté nationale »⁶⁵.

La loi du 12 juillet 1999 a fait naître la notion de communauté d'agglomération⁶⁶. Il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I.) en milieu urbain bénéficiant d'une reconnaissance institutionnelle, fiscale et financière. Le développement économique pris au sens large du terme, est une compétence obligatoire de ces nouveaux établissements⁶⁷. Il en va de même pour les nouvelles communautés urbaines⁶⁸ et il est confirmé pour les communautés de

⁶⁴ Circulaire d'application du 13 juillet 1999 de la loi relative au renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, Ministre de l'intérieur aux préfets, *Gaz. Comm.*, 9 août 1999, pp. 68-70.

⁶⁵ Pour que le territoire devienne un objet pour l'action publique il faut attendre la fin de la III^{ème} République et le début du régime de Vichy : BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?, *art. cit.*, p. 81.

⁶⁶ Conditions de création : 50.000 hab. au moins d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ville-centre d'au moins 15.000 hab., continuité territoriale entre les communes : cela concerne potentiellement 141 aires urbaines, 8343 communes et 37 millions d'habitants. La formule des communautés urbaines est désormais réservée aux agglomérations de plus de 500 000 habitants. Au 31 décembre 2000, 90 communautés d'agglomération étaient créées selon la D.G.C.L. (contre 51 au 31/12/1999) concernant 11,474 millions d'habitants, 1435 communes. Beaucoup sont le produit de transformation de districts (40), de S.A.N. (1) comm. de communes ou de comm. de ville : voir MOREAU, Philippe, La population des communautés d'agglomération a doublé en un an, *Les Echos*, 15 janv. 2001 ; SALON, Serge, L'agglomération en marche, *Cahiers de la Fonction publique*, n°187, fév. 2000, pp. 23-25.

⁶⁷ 4 groupes de compétences obligatoires dont le développement économique (création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, d'intérêt communautaire et les actions de développement économique d'intérêt communautaire) mais également l'aménagement de l'espace et transports (schéma directeur et schéma de secteur, création et réalisation des zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire, organisation des transports urbains), politique de la ville (dont les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire) et habitat et logement. Les communautés d'agglomérations exercent en outre 3 compétences parmi les 5 suivantes : eau, assainissement, environnement, équipements communautaires, voirie communautaire.

⁶⁸ Les communautés urbaines nouvellement créées (ensemble de plus de 500.000 habitants) exercent 6 groupes de compétences : développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire (création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, d'intérêt communautaire et les actions de développement économique d'intérêt communautaire, construction, gestion aménagement des équipements d'intérêt communautaire), aménagement de l'espace communautaire (schéma directeur et de secteur, P.O.S., et documents d'urbanisme en tenant lieu, création et réalisation des zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire et, après avis des conseils municipaux,

communes. Pour inciter les communes à se regrouper, l'Etat a décidé que les communautés d'agglomérations créées d'ici le 1^{er} janvier 2002, sont dotées d'une dotation globale de fonctionnement fixée à 250 francs par habitant, soit plus du double de celle qui était accordée par l'Etat aux communautés de villes⁶⁹. Enfin, la définition des compétences intercommunales dépend de l'intérêt communautaire. Cette nouvelle notion traduit bien l'intercommunalité de projet. Défini par chaque entité juridique, cet intérêt transcende l'addition des intérêts de chaque commune membre pour gommer les intérêts individuels partisans et faire émerger un réel projet de développement local⁷⁰. L'agglomération reçoit une consécration juridique non plus fondée sur la circonscription administrative ou la collectivité territoriale mais sur le projet et la logique de développement⁷¹.

En attendant les effets à moyen terme des lois récentes, le découpage du territoire français reste pour l'heure multiforme, peu lisible et redondant. L'empilement et l'enchevêtrement des territoires fonctionnels où se mêlent actions transversales et sectorielles ne contribuent pas à favoriser la performance de l'action publique. De façon générale, les zonages, à de rares exceptions près comme les parcs naturels régionaux, ne sont pas adaptés à des territoires de projets⁷². L'histoire administrative française montre une incapacité chronique à supprimer des échelons territoriaux alors qu'on en favorise de nouveaux qui se surajoutent aux précédents⁷³. En région Rhône-Alpes, par exemple, cohabitent trente-six zonages tenant compte des seules limites

constitution de réserves foncières, organisation des transports urbains, prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du *C. urb.*), politique de la ville (dont les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire), compétences d'équilibre social sur l'ensemble du territoire communautaire, gestion des services d'intérêt collectif, et enfin, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.

⁶⁹ Cette dotation « carotte financière » représente 2.5 milliards de francs sur cinq ans soit 500 millions de francs par an en moyenne, prélevés sur les recettes de l'Etat et non à partir de l'enveloppe de la D.G.F. La progression de cette dotation ne pourra être inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac. Voir, De nouveaux espaces de solidarité fiscale autour des grandes villes, *Le Monde*, vendredi 5 nov. 1999, p. 13.

⁷⁰ GARDERE, Anne, L'intérêt communautaire. Une notion ambiguë, *art. cit.* voir supra p. 394 sur cette notion.

⁷¹ MULLER-QUOY, Isabelle, Le renouveau de la notion juridique d'agglomération, *A.J.D.A.*, 3-2000, pp. 197-204.

⁷² C'est tout le sens du Rapport au Premier ministre de AUROUX, Jean, *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, *Gaz. Comm.*, n°41-2 nov. 1998, pp. 48-61 que d'orienter l'aménagement du territoire vers le développement durable et prôner le territoire de projet, voir : point 3-2-2-a, point 1-3-1 ; L'auteur distingue des zonages institutionnels (collectivités territoriales, intercommunalité, zonages administratifs de chaque sphère de compétence d'une administration, zones de défense, zones d'éducation prioritaire etc. particulièrement proliférants), des zonages d'intervention économique (pour application d'aides publiques : primes, aides à finalité régionale etc.), des zonages prescriptifs (documents d'urbanisme, loi montagne et loi littoral etc.), des zonages d'étude (observation statistique des zones urbaines, des zones d'emploi), zonages de projets (fondés exclusivement sur un projet : programme d'initiative communautaire comme Leader).

⁷³ GERARD-VARET, Louis-André, PAUL, Thierry, La multicarte des territoires, *Projet*, n°254-1998, pp. 39-48.

communales liées à l'aménagement du territoire, à l'emploi, à l'agriculture ou à l'environnement⁷⁴. Pourtant, pris individuellement les zonages sont souvent d'utiles instruments.

On note toutefois qu'avec la loi du 12 juillet 1999, les districts, les communautés de villes, les syndicats d'agglomérations sont appelés à disparaître ou à muer en communautés de communes ou d'agglomérations⁷⁵. Il ne subsistera plus en 2002 que 3 structures à fiscalité propre : la communauté urbaine, la communauté d'agglomération et la communauté de communes⁷⁶. Les syndicats de communes (à vocation unique ou multiple) ou les syndicats mixtes demeurent dans l'optique d'une intercommunalité légère et purement fonctionnelle. Il existe aujourd'hui, près de 18.000 établissements publics de coopération intercommunale. Neuf types de structures de coopération institutionnalisée étaient encore en activité au premier janvier 2000⁷⁷.

2 – L'intégration fiscale intercommunale

De multiples inégalités résultent de la fiscalité locale. La taxe professionnelle, principale richesse fiscale des communes avec plus de 50% des impôts directs locaux, est l'un des enjeux de la concurrence entre les collectivités locales. D'importantes différences de taux et de bases fiscales de taxe professionnelle existent entre des communes voisines. Cela constitue l'essentiel des disparités de richesse entre les collectivités locales⁷⁸. Les collectivités locales les plus riches peuvent se permettre un taux de taxe moins élevé et de ce fait favoriser leur attractivité. Souvent, des communes de petites tailles situées dans l'agglomération d'une ville-centre mais n'ayant pas

⁷⁴ Liste non exhaustive puisque les zonages correspondant aux quartiers ne sont pas comptabilisés (Z.U.S.), ni les pays, ni les directives territoriales d'aménagement : source « Les zonages en Rhône-Alpes », *Les dossiers I.N.S.E.E. Rhône-Alpes*, n°121, nov. 1997, 73 p.

⁷⁵ Les districts de moins de 500.000 habitants seront transformés en communautés de communes par décision du conseil de district prise à la majorité des deux tiers au moins de ses membres. Les districts de plus de 500.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave pourront se transformer en communauté urbaine ou en communauté d'agglomération par délibération concordante du conseil de district et d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale du district. A défaut de décision au 1^{er} janvier 2002, le district est transformé d'office en communauté de commune. Les communautés de ville pourront devenir des communautés d'agglomérations ou des communautés de communes par décision du conseil de communauté prise à la majorité des deux tiers de ses membres. A défaut de décision au 1^{er} janv. 2002, la communauté de ville sera une communauté de communes.

⁷⁶ Communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes. Un décret déterminera à quelle date les missions d'aménagement et d'équipement des syndicats d'agglomérations nouvelles seront terminées. A compter de la publication de ce décret, et pendant un délai de six mois, ces structures pourront être transformées en communautés d'agglomérations à la majorité des deux tiers au moins des membres du comité syndical, sous réserve de comporter un ensemble de plus de 50.000 habitants et exerçant les compétences requises.

⁷⁷ Etat des 9 structures au 1^{er} janvier 2000 : le syndicat à vocation unique, le syndicat à vocation multiple, le syndicat mixte, le syndicat d'agglomération nouvelle et la communauté d'agglomération nouvelle (loi du 13 juillet 1983, art. 12), le district, la communauté urbaine (loi du 31 déc. 1966 réformée par la loi du 31 déc. 1982), la communauté de communes, la communauté d'agglomération.

⁷⁸ GILBERT, Guy, La fiscalité locale en France : du constat aux marges de manœuvre, in *Le financement du développement local*, CURAPP, P.U.F., 1995, pp. 11-33.

à supporter les charges de centralité de cette dernière⁷⁹, peuvent pratiquer des taux de taxe professionnelle moins élevés que ceux arrêtés dans la ville-centre.

Il a été montré dans diverses études que la rivalité entre les collectivités locales débouche souvent sur une concurrence autant destructrice que stérile économiquement. La multiplication de zones d'activités en périphérie de grandes villes où les taux de taxes sont peu élevés, outre l'aberration urbanistique qu'elles représentent, sont rarement totalement occupées par les entreprises d'où un gaspillage de ressources⁸⁰. Du côté des entreprises, qui acquittent près de 60% des impôts locaux, la taxe professionnelle est régulièrement citée comme un obstacle à l'investissement tant par son niveau de taxation que par l'absence de lisibilité des taux au niveau des communes⁸¹. Par ailleurs, les entreprises ont tendance à exploiter la concurrence fiscale des collectivités locales et la surenchère qu'elles se livrent, ce qui ne facilite pas une répartition collective satisfaisante des activités économiques dans l'espace. Les entreprises savent bien qu'une fois implantées, elles ne pourront échapper à l'impôt d'où une tentative de récupérer *ex ante* sous forme d'exonérations et de financements le poids de la future pression fiscale⁸². La concurrence fiscale ne facilite donc pas la coopération locale. La taxe professionnelle est une richesse que les communes ne partagent pas facilement. Et tant que la fiscalité sur l'économie sera l'un des enjeux centraux de l'action publique locale, la concurrence demeurera. La compétition entre les collectivités locales présente bien des analogies avec les stratégies de conquêtes de marché développées par les entreprises⁸³. Mais, avec le développement de l'intercommunalité de projet, il émerge une vision du développement économique épurée d'une grande partie des tensions concurrentielles entre collectivités locales.

Le panorama français des régimes fiscaux se développe de façon consensuelle vers la généralisation de la fiscalité propre⁸⁴. Le groupement à fiscalité propre dispose de la possibilité

⁷⁹ Les charges de centralité sont celles situées au centre d'une agglomération. Ces villes voient leurs besoins en équipements publics croître (sport, culture, éducation, transport) alors que les communes adjacentes en profitent sans en ressentir fortement le poids sur leur fiscalité locale.

⁸⁰ Par exemple, en 1996 pour Rhône-Alpes, 6.000 ha de zones d'activités disponibles, 2.000 ha en Alsace : Rapport public particulier de la Cour des comptes, *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, op. cit. p. 82 ; en outre voir FISCHER Béatrice, Gaspillage de terrains et de fonds publics au nom de l'emploi, *Etudes foncières* n° 72, septembre 1996, pp. 24-25 ; MADIES, Thierry, Quelques aspects de la concurrence entre collectivités locales, in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, op. cit., pp.395-421 ; DEFFAINS, Bruno, JEROME, Bruno, SPEZIARI, Véronique, Décentralisation et compétition fiscale : les limites à la dynamique concurrentielle des territoires in, BROU, Jean, (sous la dir.), *Entreprises, région et développement, Mélanges en l'honneur de René GENDARME*, Metz, Edition Serpenoise, 1996, pp. 155-171 ; FOUCHIER, Vincent, Pour une densification des zones d'activité, *Etudes foncières* n°57, déc. 1992, pp. 23-26.

⁸¹ LAMBERT, Alain, *Pour une fiscalité compétitive au service de l'emploi*, Rapport du Sénat, n°118, 1997-98, 74 p.

⁸² MADIES, Thierry, Quelques aspects de la concurrence entre collectivités locales, *art. cit.* p. 406-407.

⁸³ MADIES, Thierry, *Ibidem* p. 409.

⁸⁴ R., D., Taxe professionnelle et territoire. Du bon usage d'un casse tête, *Pouvoirs locaux*, n°23 (IV), déc. 1994, pp. 27-29 ; GILBERT, Guy, GUENGANT, Alain, Fiscalité et aménagement du territoire, *Finances locales et*

de prélever des impôts locaux, en votant ses taux et en recevant le produit. La fiscalité propre tend à limiter les disparités entre les communes et favorise la capacité contributive globale des collectivités locales par une meilleure répartition des produits fiscaux. Au 1^{er} janvier 2000, on comptait 1849 groupements de communes à fiscalité propre concernant 37 millions d'habitants et 21.356 communes soit près de 60% des communes et de la population française⁸⁵. Mais la majorité des établissements publics de coopération intercommunale disposent seulement d'une fiscalité propre additionnelle tirée des quatre taxes directes locales et non d'une taxe professionnelle unique. A noter que tout en ayant une fiscalité propre additionnelle, certains groupements peuvent avoir une taxe professionnelle de zone sur une ou plusieurs zones d'activités.

Dans le cadre d'une fiscalité encore plus intégrée, la taxe professionnelle unique (T.P.U.) sur un espace intercommunal est un instrument supérieur de développement économique et de solidarité fiscale⁸⁶. Elle est de nature à favoriser la supracommunalité⁸⁷. L'intercommunalité à fiscalité professionnelle unique apparaît comme un instrument de rationalisation de l'action administrative et un élément de la justice fiscale en faveur des collectivités locales au potentiel fiscal moindre⁸⁸. C'est un élément de structuration des territoires. La fiscalité locale est ainsi mise au service du développement économique puisque la gestion de la taxe professionnelle ne dépend plus des intérêts partisans de chaque collectivité locale mais d'une vision communautaire. L'efficacité économique est renforcée mais aussi les risques sont atténués. La T.P.U. permet de mobiliser des moyens supplémentaires du fait de la réduction des investissements concurrents entre les communes. Elle rend possible aussi la mutualisation des risques financiers et fiscaux notamment en cas de sinistre économique comme le départ d'une entreprise afin que la commune sur laquelle l'entreprise était située ne soit plus la seule à être pénalisée par la disparition d'une importante ressource fiscale⁸⁹. Rappelons qu'en 1997, il avait été question de nationaliser la taxe

aménagement du territoire, Les actes des débats de trois journées d'études régionales pour un colloque national, Crédit Local de France, DATAR, 1995, pp. 37-75.

⁸⁵ Rapport MERCIER, Michel, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, op. cit., p. 136.

⁸⁶ GUENGANT, Alain, Solidarité financière et aménagement du territoire, in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, op. cit. pp. 357-370, spéc. p. 367.

⁸⁷ Cf. approche prônant la T.P.U. : FRANCOIS, Maurice, LENGEREAU, Etienne, (dir.), *L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale*, L.G.D.J., Coll. Décentralisation et développement local, 1998, 167 p.

⁸⁸ Cf. de nombreuses études complémentaires en ce sens dont : GUENGANT, Alain, *Taxe professionnelle et intercommunalité*, Paris, L.G.D.J., Coll. Décentralisation et développement local, 1992, 166 p. ; BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, Intercommunalité et intercommunalités, in LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, op. cit. pp. 109-125 ; BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, Taxe professionnelle et intercommunalité, *R.F.F.P.*, n°67, sept. 1999, pp. 109-121 ; ANDREANI, Jean-Louis, La fiscalité locale au seuil d'importantes réformes, *Le Monde*, Mardi 29 septembre 1998, p. 22.

⁸⁹ Pour aller plus loin dans les avantages et les inconvénients des systèmes fiscaux intercommunaux voir : GUIMBRETIERE, Armelle, POURCHER, Gilles, Intercommunalité et fiscalité, in LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, op. cit. pp. 55-61 ; VHALDEBORDE, Jean-Michel, L'avenir paradoxal de la taxe professionnelle, *Pouvoirs locaux*, n°42, pp. 37-42.

professionnelle mais la mesure, loin de satisfaire les collectivités locales y voyant l'érosion de leur pouvoir fiscal, n'a pas été retenue par le législateur alors qu'elle pouvait contribuer à limiter les critères discriminants de localisation des entreprises sur le territoire national⁹⁰.

Avant 1992, la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 avait introduit une péréquation puisqu'elle prévoyait la possibilité d'une répartition volontaire des produits de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre intercommunal. Cela relativisait déjà un peu les critères de richesse et de pauvreté au sein du groupement intercommunal. Cependant, seuls les syndicats d'agglomérations nouvelles (S.A.N.) pouvaient écarter la fiscalité propre additionnelle. Ensuite, la loi n°92-125 du 6 février 1992 inventa le concept de taxe professionnelle d'agglomération (art. 1609 *nonies* C du Code général des impôts) et de taxe professionnelle de zone (article 1609 *quinquies* C-II du Code général des impôts). Le législateur estimait que la taxe professionnelle d'agglomération aurait dû s'appliquer aux aires urbaines alors que la taxe professionnelle de zone aurait dû suffire aux entités rurales dotées d'une fiscalité propre additionnelle. Mais, les organismes à taxe professionnelle d'agglomération ou unique n'ont pas connu le succès espéré par le législateur⁹¹. Toutefois, bien que minoritaire, le mécanisme de la taxe professionnelle unique croissait régulièrement (46 en 1996, 65 en 1997, 83 en 1998) et 98 en 1999 (hors syndicat d'agglomération nouvelle)⁹².

La loi du 12 juillet 1999 a renforcé avec succès la taxe professionnelle unique (T.P.U.)⁹³. En un an, la population concernée par la T.P.U. a été multipliée par trois (12 millions de personnes en 2000). Elle accompagne l'intercommunalité de projet d'une fiscalité au poids désormais moins « secondaire ou négligeable »⁹⁴. Le passage à la T.P.U. devient logique puisque les établissements publics sont dotés obligatoirement des compétences économiques. La T.P.U. devient le régime fiscal de droit commun pour les communautés d'agglomérations et les

⁹⁰ *Rapport sur la taxe professionnelle*, Quinzième rapport du Conseil des Impôts au Président de la République, janvier 1997, Imprimerie des J.O., fév. 1997.

⁹¹ Les aires urbaines ont peu retenu cette fiscalité d'où la relance actuelle du législateur. En 1998, seuls 6 établissements publics de coopération intercommunale avaient une population de plus de 100.000 habitants, 6 de 50.000 à 100.000 et 40 de 10.000 à 50.000 habitants. Cf. LALLEMENT, Didier, Les collectivités locales et la réforme de la taxe professionnelle, *R.F.F.P.*, n°67, sept. 1999, pp. 23-33 ; COSSARDEAUX, Joël, Coopération intercommunale : la taxe professionnelle unique ne fait pas recette, *Les Echos*, jeudi 29 janvier 1998, p. 27.

⁹² En 1999, 98 établissements publics (district, comm. commune et ville) représentant 980 communes et 3.4 millions d'habitants) : *Bull. Inform. Statist.*, n°30, avril 1999. Ces groupements à taxe professionnelle d'agglomération n'avaient perçu que 4.4% de la taxe professionnelle prélevée par les communes et leurs groupements en 1998.

⁹³ Voir DUPERON, Olivier, L'évolution des finances locales au cœur des réflexions sur la décentralisation : les aspects financiers de la réforme de l'intercommunalité engagée par la loi du 12 juillet 1999, *L.P.A.*, n°114, 8 juin 2000, pp. 15-20 ; Instruction du 31 mai 2000, Cadre juridique des structures de coopération intercommunale et régime fiscal applicable aux E.P.C.I. nouveaux et anciens, (*Mon. T.P.B.*, n°5042 du 14 juill. 2000, texte off. p. 427).

⁹⁴ PONTIER, Jean-Marie, Les instruments financiers de l'intercommunalité de projet, *Rev. adm.*, n°312, nov.-déc. 1999, pp. 629-637.

communautés urbaines nouvellement créées ou issues de la transformation d'un autre établissement public. Egalement, la T.P.U. est le régime fiscal de plein droit pour les communautés urbaines existantes, les communautés de communes de plus de 500.000 habitants à compter du 1^{er} janvier 2002 et les districts (durant la période transitoire avant leur mutation) de plus de 500.000 habitants à compter du 1^{er} janvier 2000. Toutefois, les conseils des communautés urbaines existantes, des districts et des communautés de communes de plus de 500.000 habitants auront la possibilité de s'opposer à ce régime en réunissant une majorité qualifiée contre le passage à la taxe professionnelle unique. La perception de la T.P.U. est également de plein droit pour les communautés de villes et de districts qui se transforment en communautés de communes à condition qu'elles exercent des compétences économiques⁹⁵.

Les autres établissements publics de coopération intercommunale existants peuvent, s'ils le souhaitent, opter pour la taxe professionnelle unique⁹⁶. Dans le cas contraire, ils conservent leur fiscalité additionnelle. Par exemple, les petites communautés de communes peuvent choisir entre le régime de la fiscalité additionnelle, avec ou sans taxe professionnelle de zone, et le régime de la taxe professionnelle unique.

La loi du 12 juillet 1999 allège les règles décisionnelles de majorité pour décider du passage à la T.P.U.⁹⁷ et aménage le vote des taux de la taxe. Est ainsi supprimée l'obligation de diminuer le taux de la taxe professionnelle communautaire lorsque les taux des taxes sur les ménages baissent⁹⁸. Egalement, les communautés de communes très intégrées et ayant opté pour la T.P.U., bénéficient d'une bonification de la dotation par habitant de la dotation globale de fonctionnement⁹⁹, sous réserve de ne pas répondre aux critères de population des communautés d'agglomérations¹⁰⁰. Le législateur souhaite généraliser ce dispositif fiscal. Il n'exclut toutefois

⁹⁵ Aménagement, entretien, gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire.

⁹⁶ S'ils optent pour le régime de l'article 1609 *nonies* C du *C.G.I.*, ils devront obligatoirement disposer des compétences économiques. Par exemple, les communautés de communes devront nécessairement avoir l'aménagement, la gestion, l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire.

⁹⁷ Les règles de majorité sont abaissées à la moitié des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale, au lieu des deux tiers comme il en allait auparavant.

⁹⁸ Les établissements publics de coopération intercommunale ne sont plus dans l'obligation de diminuer leurs taux de taxe professionnelle unique quand les communes baissent leurs taux d'impôts ménages (déliaison à la baisse). De même les groupements de communes à T.P.U. ne font plus l'objet d'un écrêtement de leurs bases de taxe professionnelle au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

⁹⁹ 175 francs en moyenne par habitant (contre 123, 82 francs en moyenne pour les autres communautés de communes moins intégrées).

¹⁰⁰ Il s'agit des communautés de communes à T.P.U. soit comptant entre 3.500 et 50.000 habitants, soit comptant plus de 50.000 habitants mais ne comprenant pas de communes de plus de 15.000 habitants. En outre, pour bénéficier de cette majoration, les communautés de communes à T.P.U. doivent être intégrées c'est à dire adopter au moins 4 groupes de compétences parmi ces 5 groupes : développement économique, aménagement de l'espace

pas la possibilité d'instituer une fiscalité mixte¹⁰¹. La loi pénalise les intercommunalités de circonstance ou d'aubaine par de nouvelles modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement. Le coefficient d'intégration fiscale (C.I.F.) est corrigé pour le calcul des dotations de base. Le C.I.F. défini pour les communautés urbaines, d'agglomérations et de communes, devra prendre en compte « à la fois le niveau d'intégration fiscale des groupements et l'emploi fait du produit perçu »¹⁰². Pour favoriser les intercommunalités fédératives, certaines dépenses de transfert sont neutralisées dans le calcul du C.I.F.¹⁰³.

Afin d'éviter que les entreprises situées dans des communes dont l'ancien taux de taxe professionnelle était moindre par rapport au nouveau taux issu de la taxe unique, la loi met en place un mécanisme d'intégration fiscale progressive dont la durée est définie par les établissements publics. La durée maximale d'harmonisation des taux est de 10 à 12 ans.

La taxe professionnelle unique risque néanmoins de perdre un peu de son intérêt avec la modification de ses bases après la réforme de la loi de finances pour 1999¹⁰⁴. Selon Bernard Perrin, « la compensation par l'Etat de la suppression des salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle vide ainsi en partie de son sens la mutualisation de cet impôt à l'échelle de l'agglomération »¹⁰⁵. Mais, si la composante salariale disparaît progressivement, les collectivités locales continuent de bénéficier de la taxe professionnelle sur les immobilisations et les

communautaire, création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, logement social, élimination et valorisation des déchets des ménages et des déchets assimilés.

¹⁰¹ Les E.P.C.I. dotés de la T.P.U. peuvent percevoir si besoin, un complément de fiscalité : un prélèvement additionnel sur les impôts des ménages (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti).

¹⁰² PERRIN, Bernard, Aménagement du territoire et intercommunalité. La mise en conformité, *art. cit.* p. 524.

¹⁰³ Le nouveau C.I.F. est le rapport entre a) les recettes provenant des 4 taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçue par l'E.P.C.I. minorées des dépenses de transfert, et b) les recettes provenant des 4 taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par les communes regroupées et l'ensemble des E.P.C.I. Les dépenses de transfert (élément nouveau) sont les versements opérés par certains groupements au bénéfice des communes ou d'autres établissements publics ou associations syndicales autorisées (subventions, participations, dotations de solidarité, attributions de compensation, contingents et versements constatés dans le dernier compte administratif disponible). Ces dépenses de transfert ne prendront pas en compte les dépenses de l'E.P.C.I., au titre des participations aux organismes de regroupement, des contingentements obligatoires pour service d'incendie si l'établissement était compétent pour la gestion des moyens affectés au service départemental d'incendie et secours à la date de promulgation de la loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux S.D.I.S., des subventions versées aux associations et autres organismes de droit privé, subventions versées aux régies intercommunales (à l'exception d'une certaine fraction), dépenses effectuées par l'E.P.C.I. en tant qu'employeur direct de personnel. Ce mode de calcul du C.I.F. est entré progressivement en vigueur. Les dépenses de transfert sont prises en compte à hauteur d'un seuil fixé à 10% en 2000, le seuil progressant de 10 points par an pour atteindre 100% en 2009 (art. 5211-30-III du *C.G.C.T.*).

¹⁰⁴ Depuis la loi du 29 juillet 1975 instaurant la taxe professionnelle aucune réforme de taille n'était intervenue. Afin de favoriser la création d'emploi dans les P.M.E., La loi de finances pour 1999 *précit.* (*J.O.* du 31 décembre 1998) met en place un dispositif qui tend à la suppression progressive sur cinq ans des salaires de la base d'imposition de la taxe professionnelle ce qui permettra de diminuer l'assiette de près de 35%.

¹⁰⁵ PERRIN, Bernard, Collectivités territoriales : trois réformes pour 1999, *Cahiers de la fonction publique*, fév. 1999, p. 25.

investissements. En outre, la réduction pour embauche et investissement (R.E.I.) a été supprimée à compter de 2000 ce qui procure des recettes supplémentaires aux collectivités locales.

Si l'intercommunalité fédérative ne manque pas d'atouts sur un plan économique, il reste que l'instauration de la taxe professionnelle unique présente aussi le désagrément de limiter la libre administration des collectivités du fait que celles-ci ne seront plus libres de fixer individuellement leur taux de taxe professionnelle. Cependant, cette atteinte à l'autonomie fiscale locale est atténuée par des rentrées fiscales qui devraient être plus importantes du fait d'une taxe mieux répartie et par des économies financières grâce à la diminution des investissements concurrents entre collectivités locales. De plus, la structure intercommunale profite d'une amélioration de son autonomie en attendant un statut de collectivité territoriale dotée de la libre administration et l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct¹⁰⁶. Ce serait une nouvelle étape de l'intercommunalité après celle de l'ajustement des territoires. Les enjeux tant économiques qu'institutionnels entourant l'intercommunalité sont désormais considérables.

3 – La transformation morphologique des territoires

Coincés entre la valorisation du niveau supranational et la valorisation du niveau local, les territoires sont en plein remodelage dans un processus d'ajustement¹⁰⁷. Les territoires sont dans une dialectique de recomposition et décomposition, de restructuration et déstructuration. Cet ajustement utilise l'économie comme matrice de la formation de frontières administratives légitimes pour l'action publique. A l'avenir, les statuts juridiques des territoires seront plus fortement différenciés mais aussi plus représentatifs des sentiments d'appartenance culturelle des individus à vivre ensemble.

L'affirmation du rôle structurant des villes et l'idée d'un « printemps des régions » conforte la nouvelle vision du territoire¹⁰⁸. La crainte jacobine de pôles économiques pouvant contester Paris est révolue. La faiblesse de l'armature urbaine, notamment au regard de la dimension européenne, avait été largement dénoncée dans le rapport Guichard de 1986¹⁰⁹. Le développement de métropoles régionales à vocation internationale est devenu l'un des objectifs

¹⁰⁶ Bien qu'évoquée pendant les débats relatifs à la loi du 12 juillet 1999, l'hypothèse de l'élection des délégués communautaires a été jugée prématurée par le ministre de l'intérieur tant que les E.P.C.I. n'auront pas réalisé une véritable communauté d'intérêt : *Déb. J.O. Sénat*, 1^{er} avril 1999, p. 2059). Suggérée par un rapport du Conseil Economique et Social présenté le 21 juin 2000 « *La décentralisation et le citoyen* », par Claudette BRUNET-LECHENAULT au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire (*Gaz. Comm.*, n°26/1556 du 26 juin 2000, p. 13 ; www.conseil-économique-et-social.fr pour l'avis du C.E.S.).

¹⁰⁷ KHERDJEMIL, Boukhalfa, Territoires, mondialisation et redéveloppement, *R.E.R.U.*, n°2, pp. 267-294.

¹⁰⁸ LE BOURDONNEC, Yannick, *Le printemps des régions. La fin du désert français ?*, Paris, Calmann-Lévy, 2000, 247 p.

¹⁰⁹ Rapport de GUICHARD, Olivier, Propositions pour l'aménagement du territoire, *op. cit.*

du législateur et l'un des éléments du renforcement du rôle de la France dans la compétition économique mondiale. La D.A.T.A.R, depuis 1988 a saisi l'intérêt de développer la charpente des villes en comprenant qu'elles seraient des facteurs moteurs du développement économique dans les prochaines décennies¹¹⁰.

L'action de l'administration de mission est intervenue sur le renforcement de la fonction internationale des villes, l'association des villes en réseaux¹¹¹ ou l'affirmation des stratégies de développement dans le cadre de projets de villes. La localisation des activités d'avenir et par conséquent des emplois d'avenir (haute technologie, informatique, ingénierie financière, conseil, services) dépendra fortement de l'attractivité globale de la ville, laquelle provient largement de la qualité de son organisation urbaine et de sa taille. Le marché du travail y est plus grand, les entreprises plus nombreuses et variées, ce qui accroît les probabilités d'embauche et diminue le cycle des vacances d'emploi. La taille des villes peut avoir une influence sur le taux de chômage bien qu'il n'y ait pas de certitudes et unanimité des théories de l'analyse économique sur ce sujet¹¹².

Le retour des villes, « permet de légitimer une nouvelle pratique de l'aménagement du territoire au nom de la compétition internationale et de la faiblesse relative de la structure urbaine en France »¹¹³. C'est aussi la preuve que l'Etat a acquis une vision décentralisée de l'aménagement du territoire. La décentralisation a bien provoqué une « résurrection des villes »¹¹⁴ en confiant notamment la responsabilité de l'urbanisme aux communes. Les deux derniers recensements de la population française en 1990 et en 1999 ont confirmé la tendance à la métropolisation, c'est à

¹¹⁰ Cf. *La Lettre de la D.A.T.A.R.*, n° spécial « Les villes et l'aménagement du territoire », août-sept. 1988, n° 119.

¹¹¹ Depuis 1991, les réseaux de villes sont des alliances informelles entre pôles urbains pour mener certains projets (infrastructures etc.). Il existe plus de 17 réseaux de villes labellisés par la D.A.T.A.R. regroupant 60 villes affiliées au sein d'un Club national des réseaux de villes. Circulaire du 5 juin 2000 rel. à la politique des réseaux de villes, *J.O.*, 7 juin 2000, p. 8571. Cf. COSSARDEAUX, Joël, Les réseaux de villes commencent à retrouver des vents porteurs, *Les Echos*, mardi 3 fév. 1998, p. 27 ; BONNEVILLE, Marc, Villes en réseaux ou agglomérations en concurrence ?, in GENESTIER, Philippe (dir.), *Vers un nouvel urbanisme*, op. cit., pp. 71-78.

¹¹² Voir les enseignements de l'étude de MAILLARD, Martial, La taille de la ville influence-t-elle son taux de chômage ?, Le cas français., *R.E.R.U.*, 1997, III, P. 307-320. Il ressort de cette étude que jusqu'à un point de retournement d'un million d'habitants environ, la taille de la ville élève le taux de chômage urbain puis, au-delà de ce seuil, le réduit. Des économies d'échelles s'opèrent à partir de ce seuil. Mais, si des facteurs positifs favorisent la création d'emploi (nombre d'entreprises, vacance de l'emploi réduite etc.) d'autres facteurs annulent ou contrarient ces effets : la qualité de la main d'œuvre est variable d'une ville à l'autre, les sexes, la fiscalité locale, l'état de crise ou a contrario d'expansion de certains secteurs économiques. De plus, une ville disposant de beaucoup d'entreprises attire les chômeurs extérieurs ce qui ne permet pas au total de réduire significativement le taux de chômage.

¹¹³ LE GALES Patrick, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, op.cit. p. 44.

¹¹⁴ WACHTER, Serge, La ville contre l'Etat, in NEMERY, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, op. cit. pp. 249-254.

dire au renforcement de la taille démographique des grandes villes régionales et notamment des villes centres¹¹⁵.

Le législateur entend favoriser l'émergence de puissants pôles de développement à partir des agglomérations. La loi du 12 juillet 1999 est explicite sur ce point puisque tant les communautés urbaines que les communautés d'agglomérations sont des communes qui « s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire »¹¹⁶. La loi opère à la fois un rattrapage et une anticipation. C'est un rattrapage lorsqu'elle tend à encadrer juridiquement certaines pratiques déjà constatées au niveau des grandes villes¹¹⁷. C'est une anticipation puisqu'elle incite les autres villes françaises à placer leur développement dans une vision d'agglomération. De surcroît, l'article 2 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire rappelle l'intérêt stratégique de renforcer les pôles à vocation européenne et internationale susceptibles d'offrir une alternative à la région parisienne et son article 6 insiste sur une planification économique à un niveau interrégional¹¹⁸.

Cette intercommunalité « vertueuse » reste tout de même un sujet d'interrogation. Devenant d'un coup la panacée, elle ne peut toutefois pas s'accompagner d'un désengagement trop fort de l'Etat au risque de voir s'accroître les inégalités territoriales et décroître la cohérence du développement national. Les collectivités territoriales les plus favorisées risquent de tirer profit mieux que les autres, de la nouvelle donne juridique.

§2 – Le renouveau du corps préfectoral à l'appui de l'action économique territoriale

Le recentrage des fonctions de l'Etat central profite à l'administration déconcentrée et en premier lieu aux préfets qui, après une période de flottement « existentiel » né de la décentralisation¹¹⁹, deviennent de véritables échangeurs entre d'une part, l'Etat et les collectivités locales et d'autre part, l'Union européenne et les institutions administratives françaises. Leurs

¹¹⁵ C'est le cas en 1999 pour Lyon, Nantes, Montpellier, Aix-en-Provence, Orléans, Angers, Toulouse : BESSET, Jean-Paul, La population est en hausse dans les grandes métropoles régionales, *Le Monde*, 7 juillet 1999, pp. 6-7.

¹¹⁶ Art. 1 de la loi du 12 juillet 1999 *précit.* (art. L. 5216-1 du C.G.C.T. pour les communautés d'agglomération), repris en des termes identiques à l'art. 5 (art. L. 5215-1 du C.G.C.T. pour les communautés urbaines).

¹¹⁷ Pour des exemples, voir : PINSON, Gilles, Projets urbains et construction des agglomérations, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, 1999, pp. 130-139.

¹¹⁸ Les régions concernées pourront élaborer des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement des territoires, *J.O.* du 29 juin 1999, p. 9515. En complément voir PONTIER, Jean-Marie, L'émergence de l'interrégionalité, *art. cit.*

¹¹⁹ LORIT, Jean-François, Décentralisation et déconcentration ; antagonisme ou complémentarité : vers un renforcement de l'échelon régional de l'administration de l'Etat, *Rev. adm.*, 1986, n°229, pp. 27-32.

compétences sont de plus en plus inspirées par la dimension territoriale de l'économie. Ils contribuent au renouveau de la légitimité d'action de l'Etat dans les territoires locaux. Du fait du déplacement du centre de gravité des politiques publiques dans le sens territoires locaux et de la société civile, le corps préfectoral se retrouve à l'interface des institutions publiques et des enjeux économiques¹²⁰. Il apparaît adapté à la mutation d'un Etat coincé entre le niveau local et l'Europe¹²¹. Dans ce contexte, le renforcement de la composante territoriale de l'Etat est inéluctable soit pour rationaliser l'action économique locale (A), soit pour être un instrument du développement économique local (B).

A – Le préfet outil de la rationalisation de l'espace de l'action publique locale

Le rôle des préfets est décisif autant comme garant de l'Etat de droit, c'est une fonction traditionnelle qu'il exerce par le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, mais aussi comme organisateur du pouvoir local¹²². Il doit ordonner la diversité des intérêts locaux dans le sens de l'intérêt supérieur de la Nation. Il peut le faire en relayant classiquement les directives des ministères mais aussi et c'est plus nouveau, en négociant avec le Gouvernement les choix de l'action étatique qui seront ensuite portés au niveau local.

Au plan national, si l'intercommunalité de projet telle qu'insufflée par la législateur, repose en grande partie sur l'adhésion des élus, il ne faut pas sous-estimer le rôle dynamique des préfets. La loi du 12 juillet 1999 attribue au représentant de l'Etat un rôle important dans le dispositif de rationalisation de l'intercommunalité. Il lui revient de guider les projets de regroupement locaux dans le sens d'une coopération intégrée¹²³. Les préfets sont confortés dans leur pouvoir d'initiative ou de décision à différents stades du processus de création d'un établissement public de coopération intercommunale ou de mise en cohérence du périmètre des établissements existants. Il doit veiller à la pertinence des périmètres afin « de ne pas donner suite à des logiques d'aubaines éloignées de tout intérêt général »¹²⁴. Le préfet fixe le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale, arrête la liste des communes intéressées et

¹²⁰ En « posture privilégiée il peut prétendre à une position charnière dans la régulation territoriale » : MABILEAU, Albert, Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de décentralisation, *art. cit.* p. 350 ; TENZER, Nicolas, L'Etat territorial. Entre puissance et droit, *Pouvoirs locaux*, n°33 II/1997, pp. 96-99.

¹²¹ MULLER, Pierre, Entre le local et l'Europe, La crise du modèle français de politiques publiques, *R.F.S.P.*, n°2, avril 1992, pp. 275-297 (p. 293-294 sur ce point).

¹²² DOMENACH, Jacqueline, La place du droit dans la régulation de la représentation territoriale de l'Etat, in GLEIZAL, Jean-Jacques (dir.), *Le retour des Préfets ?*, publication du CERDAP, P.U. Grenoble, 1995, pp. 224-230.

¹²³ Voir la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (*J.O.* du 13 juillet 1999, pp. 10361-10396) et sa circulaire d'application du 13 juillet 1999 *précit.* Cf. CHAMINADE, André, La réforme de la coopération intercommunale, *J.C.P. (G)*, 2000, I, 220, pp. 675-682.

¹²⁴ Circulaire d'application de la loi du 13 juillet 1999, *précit.*

décide de la création de l'établissement public¹²⁵. Tout changement ultérieur de périmètre ou de compétence d'un établissement public sera autorisé par le représentant de l'Etat¹²⁶. Il a également compétence pour guider la procédure de création des pays et en arrêter les périmètres¹²⁷.

Le préfet est autant un organe d'impulsion du développement intercommunal qu'un arbitre des intérêts locaux. Au préfet de résoudre, plus encore qu'auparavant, les contextes de crise dont ceux inhérents à la constitution des périmètres de l'intercommunalité. A lui de « briser » les attitudes réfractaires aux regroupements. Dans ce cas, il incite les communes à passer outre l'organisation administrative traditionnelle que l'Etat a pourtant longtemps imposé.

B – Un rôle instrumental marqué dans l'action économique locale

Que ce soit pour la négociation (avec les régions mais aussi avec les ministères) et la signature des contrats de plan entre l'Etat et les régions¹²⁸, l'élaboration des directives territoriales d'aménagement, la politique des pays, le développement économique¹²⁹, l'essentiel de l'aménagement du territoire passe par le contrôle, l'impulsion ou l'initiative du représentant de l'Etat et notamment le préfet de région par l'intermédiaire des secrétariats généraux aux affaires régionales¹³⁰.

¹²⁵ Le périmètre est fixé par le préfet, soit dans le délai de deux mois à compter de la délibération transmise à l'initiative d'un ou de plusieurs conseils municipaux, soit de sa propre initiative, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (C.D.C.I.). L'avis est réputé négatif en cas d'absence de réponse dans un délai de deux mois. Les conseils municipaux auront trois mois pour se prononcer sur ce périmètre. A défaut de délibération dans ce délai, celle-ci sera réputée favorable. L'arrêté de création de l'E.P.C.I. devra être approuvé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre 1) pour les créations de syndicats ou de communautés de communes, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée, 2) pour les communautés urbaines ou d'agglomérations, le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou à défaut de la commune dont la population est la plus importante. Art. 5211-5-I et II du *C.G.C.T.* (art. 35 de la loi du 12 juillet 1999 *précit.*).

¹²⁶ Le préfet n'est pas tenu de créer un E.P.C.I. lorsque le périmètre proposé ne paraît pas être conforme à l'esprit de la loi ainsi qu'à l'intérêt général. Il peut autoriser, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, le retrait d'une commune d'un établissement même si le conseil de l'établissement public d'où la commune veut se retirer pour adhérer à un autre type d'établissement intercommunal à fiscalité propre, a refusé la sortie de la commune.

¹²⁷ Compétence du préfet de région : loi n°99-533 du 25 juin 1999 *précit.* et décret n°2000-909 du 19 septembre 2000, *précit.*

¹²⁸ Sur le rôle « d'homme clé » du préfet pour l'élaboration des contrats de plan : CASCALES, Michèle, Contrat de plan, 3ème génération, un cadre rénové, *R.F.D.*, janv. 1996, n° 3, pp. 25-30 (1^{ère} partie) et mars 1996, n° 4, pp. 143-150 (2^{ème} partie).

¹²⁹ Le préfet joue un rôle d'acteur en mobilisant les entreprises, en organisant des rencontres au sein du milieu économique, un rôle d'informateur de la réglementation et du contenu des plans en faveur de l'emploi, il coordonne les dispositifs d'aides (P.A.T., fonds européens) : DAVIGNON, Jean-François, *Le préfet et l'action économique publique*, in *Le retour des Préfets ?*, *op. cit.* pp. 146-164 ; LE BRIS, Raymond-François, Le préfet et l'entreprise, *Administration*, « l'Etat et l'entreprise » n° 156, juill.-sept. 1992, pp. 38-41 ; LEBLOND, François, Le préfet et l'emploi, *Administration*, n°178, janv.-mars 1998, pp. 140-142.

¹³⁰ Non pas que les préfetures de département soient inactives en action économique mais, de part les compétences réservées aux préfets de régions (le préfet de région à la charge de la mise en œuvre des politiques nationales et

Ce dernier préside, avec le chef de l'exécutif de la collectivité territoriale régionale, les conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire qui organisent la concertation sur les schémas régionaux d'aménagement du territoire et les schémas de services collectifs. Aussi, le représentant de l'Etat est de plus en plus « l'administrateur » du droit communautaire sur le territoire français et un maillon de la politique communautaire¹³¹. Il est chargé de faire respecter l'application du droit communautaire auprès des administrations d'Etat et évidemment des collectivités locales (notamment la législation sur la transparence dans l'attribution de marchés publics). Il informe les élus locaux du droit communautaire et des aides économiques communautaires¹³². Enfin, il prend part à la gestion des fonds structurels européens et rend compte de l'effectivité des actions menées¹³³. S'il n'est qu'un relais pour l'octroi des aides, il est une pièce importante du dispositif de suivi et d'évaluation des aides communautaires. En ce cas, le préfet de région tend à prendre ses ordres de plus en plus souvent directement de la Commission européenne.

En outre, le corps préfectoral a été conforté dans ces compétences nées de la crise économique. Il joue un rôle d'accompagnement des entreprises pour les ancrer aux territoires. Le préfet de région préside le Comité régional de restructuration industrielle (C.O.R.R.I.)¹³⁴. De son côté, le préfet de département préside le Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (C.O.D.E.F.I.) chargé d'aider les entreprises en difficulté¹³⁵. Ces comités viennent en aide aux entreprises pour diagnostiquer les problèmes de viabilité et parfois

communautaires dans les domaines du développement et de l'aménagement), l'Etat en région est un niveau plus stratégique que le niveau départemental. Il se situe à l'intersection de différentes politiques publiques et peut opérer une synthèse des actions publiques : voir le décret n°82-390 du 10 mai 1982 (*J.O.* 11 mai 1982, p. 1937) relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de région, la loi n°92-125 du 6 février 1992 (*J.O.*, 8 fév. 1992, p. 2064), relative à l'administration territoriale de la République ; BOUZELY, J.-C., Le rôle économique du Commissaire de la République, *Rev. adm.* n°223, 1985, pp. 72-75 ; BERNARD, Paul, Le relais régional, base stratégique de l'Etat *Administration*, n°179, oct. 1998, pp. 20-26 ; GUIGOU, J.-L., Les S.G.A.R. et la D.A.T.A.R., *Administration*, n°179, oct. 1998, pp. 29-30.

¹³¹ OBERDORFF, Henri, Le préfet à l'heure européenne, in *Le retour des Préfets ?*, *op. cit.* pp. 165-178.

¹³² Il s'agit là d'une fonction « quasi-pédagogique » d'explication et d'information des affaires européennes, OBERDORFF, Henri, *Ibidem.*, p. 170.

¹³³ Le préfet de région préside le comité de pilotage et de suivi des aides, négocie le document unique de programmation avant de le présenter au Gouvernement et à la Commission européenne.

¹³⁴ Examen des difficultés structurelles des entreprises du secteur industriel de moins de 400 salariés. Circulaires du 12 juillet 1982 relative au renforcement du dispositif d'intervention des pouvoirs publics en matière d'entreprises en difficulté (non publiée), circulaire n°1916/SG du 13 avril 1984, du 18 octobre 1989 et du 10 avril 1991 relative à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'entreprises en difficultés-C.O.R.R.I. (*Mon. T.P.B.*, 24 août 1984, suppl. textes p. 20) et circulaire du Premier ministre du 20 février 1992 *précit.*

¹³⁵ Ce comité a été créé en 1974 (communiqué du 10 juillet 1974). Il a acquis deux missions : mission générale de détection et de prévention des difficultés et mission spéciale d'examen des difficultés structurelles des entreprises industrielles de moins de 250 salariés. Circulaires du 12 juillet 1982 du ministre de l'économie et des finances (non publiée) relative à l'action des C.O.D.E.F.I., du 18 octobre 1989, du 10 avril 1991 relatives à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'entreprises en difficulté et circulaire du Premier ministre du 20 février 1992 relative au traitement local de l'emploi et du chômage.

accorder des aides relatives au fonctionnement des activités économiques. Ils peuvent confier la réalisation d'un audit à un cabinet-conseil et accorder des prêts dans le cadre de plans de restructuration industriels, sociaux et financiers¹³⁶. Ils travaillent en collaboration avec le Comité interministériel de restructuration industrielle (C.I.R.I.), structure nationale intervenant pour l'octroi de fonds aux entreprises en difficulté¹³⁷.

Enfin, les services préfectoraux instruisent les demandes d'aides au titre du Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (F.I.S.A.C.). Celui-ci subventionne les opérations urbaines et rurales¹³⁸ visant à développer des projets commerciaux ou artisanaux¹³⁹. Les aides du F.I.S.A.C. peuvent être allouées aux collectivités locales ainsi qu'aux personnes physiques ou morales de droit privé exerçant une activité de commerce ou d'artisanat¹⁴⁰. Ce dispositif étatique a succédé aux opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (O.R.A.C.)¹⁴¹, à l'opération « 1000

¹³⁶ Montant maximum d'1 million de francs pour les C.O.D.E.F.I. et 5 millions de francs pour les C.O.R.R.I.

¹³⁷ Le C.I.R.I. a été instauré par un arrêté du Premier ministre du 6 juillet 1982 (*J.O.* du 8 juillet 1982) et la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 1982 relative aux entreprises en difficulté : fonctionnement des instances administratives chargées de favoriser les restructurations industrielles (*J.O.* du 8 juillet 1982, p. 2167). Le C.I.R.I. a remplacé le Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles créé par un arrêté du 28 novembre 1974 (C.I.A.S.I.) sur l'ensemble de ces structures d'aides voir SUBRA DE BIEUSSES, Pierre, Aides publiques, *A.J.D.A.*, novembre 1982, pp. 637-641.

¹³⁸ Milieu urbain (communes de plus de 2000 habitants). Milieu rural : communes de moins de 2000 habitants ou bassins d'emploi de plusieurs communes dont la population globale n'excède pas 30.000 habitants.

¹³⁹ Le F.I.S.A.C. est alimenté par l'excédent du produit de la taxe sur les grandes surfaces : circul. du 26 déc. 1991 (non pub. *J.O.*). Voir les modalités, la circul. DART 99/83 du 21 juin 1999 du ministre chargé du commerce et de l'artisanat relative au F.I.S.A.C. Non pub. au *J.O.* (*La Lettre du Cadre Territorial*, n°175, 1^{er} sept. 1999, *Alerte*, p. 6).

¹⁴⁰ Le montant de l'aide ne peut excéder 50% du montant des dépenses subventionnables pour les dépenses de fonctionnement ou d'investissement immatériel, dans la limite d'un coût subventionnable de 5 millions de francs. Pour les dépenses d'investissement matériel, le montant de l'aide ne peut excéder 20% jusqu'à un plafond de dépenses subventionnables de 5 millions de francs. Au-delà de ce seuil, le taux est ramené à 10% avec un plafond de 2.5 millions de francs par tranche. En milieu urbain, les opérations concernent la conservation et la fortification du tissu commercial et artisanal. Les dépenses de fonctionnement subventionnables sont les frais d'étude, le recrutement d'animateurs, les opérations de communication et de promotion. Les dépenses d'investissement concernent la signalétique, les équipements d'accès, le stationnement de proximité, les aménagements des halles et marchés (amélioration de l'hygiène et de la sécurité). En milieu rural, l'accent est mis sur la modernisation des locaux d'activité des commerçants et artisans, l'aménagement des abords des commerces pour en favoriser l'accès, la modernisation des halles et des marchés.

¹⁴¹ 1988. Favoriser une approche intercommunale de l'activité économique en intervenant sur des territoires de la taille minimum d'un canton situés en zones fragiles éligibles aux fonds structurels européens (aide à l'animation, conseil, formation, réhabilitation des locaux). Taux de financement de l'étude préalable et du suivi de 50% plafonné à 550.000 F. /HT. Réhabilitation prise en charge à 30% plafond de 60.000F : circulaire du 26 juillet 1988 rel. aux O.R.A.C. (non publ. *J.O.*).

villages »¹⁴², aux opérations urbaines de développement du commerce et de l'artisanat¹⁴³, aux actions « Centre 2000 » et « Cœur de pays »¹⁴⁴.

L'Etat, en sollicitant le développement local retrouve une autonomie d'action. C'est en premier lieu son échelon déconcentré, le préfet, qui bénéficie de pouvoirs accrus pour faciliter les projets locaux. Sa position de maillon stratégique s'est renforcée. L'autre volet de l'action défensive de l'Etat est l'encadrement de l'action publique locale.

Section 2 – L'administration étatique encadre l'action économique locale

L'Etat a admis la cogestion de l'espace national avec les collectivités locales (§1). Cependant, cela ne l'empêche pas d'intervenir pour remettre en ordre l'action économique locale même si toutes les tentatives de « recentralisation » n'aboutissent pas (§2).

§1 – La cogestion de l'espace national avec les collectivités locales

Si la décentralisation permet le transfert de compétences en faveur des collectivités locales, elle fut aussi l'occasion d'énoncer dans les textes législatifs de nouveaux principes de cogestion de l'espace national entre l'Etat et les collectivités locales. L'article L. 1111-2 du Code général des collectivités territoriales initialement énoncé par l'article premier de la loi du 7 juillet 1982, dispose que les communes, les départements et les régions, « concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ».

Dans le sens d'une responsabilité partagée de l'aménagement, l'article L. 110 du Code de l'urbanisme¹⁴⁵ énonce aussi : « Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences.

¹⁴² 1993. Communes de moins de 2000 hab. affectées par une pénurie de commerces et de services de première nécessité. Aide de l'Etat en partenariat avec des prestataires de services pour des points multi-services (France télécom, Butagaz, La Poste, Total, Les 3 Suisses etc.). Voir circulaire CAR n°3076 du 10 nov. 1993 et L'aide publique au commerce en milieu rural, *Journal des Maires*, mars 1996, p. 16. Opération terminée depuis 1999.

¹⁴³ Circulaire ministérielle du 5 décembre 1989 rel. à la politique urbaine de développement du commerce et de l'artisanat, non pub. *J.O.* abrogée en 1995.

¹⁴⁴ Circulaire ministérielle du 4 mai 1995, F.I.S.A.C. *Mon. T.P.B.* 7 juillet 1995, *texte off.* pp. 292-293 abrogée en 1999. « Cœur de pays » : communes de moins de 30.000 hab (aides fin. aux études qualitatives sur le commerce, aménagement de locaux, de halles, promotions collectives, recrutement d'un animateur, réhabilitation etc.), « Centre 2000 » : communes de plus de 30.000 hab. mêmes opérations que Cœur de pays sauf aides à l'achat et aménagement de locaux par les communes. Actions en partenariat (convention) avec les chambres consulaires.

¹⁴⁵ Art. 35 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, modif.

Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources (...), les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

L'urbanisme commercial est un autre domaine cogéré par les collectivités locales et l'Etat. Avec le temps, et notamment depuis 1993¹⁴⁶, cette procédure dirigiste a été transformée. On y perçoit plus le pouvoir discrétionnaire du ministre du commerce pour la révision des décisions des commissions départementales. Le préfet devient le véritable arbitre de la procédure. La décision en commission départementale placée sous l'autorité préfectorale (qui ne prend pas part au vote) prend une force supplémentaire. Les décisions en appel sont rendues par une commission nationale indépendante. L'urbanisme commercial est désormais un sujet dépassionné. Le dirigisme de l'Etat central en la matière est apparu stérile ce qui peut expliquer le retrait de l'implication de ce dernier dans ce genre de procédure. En 1997, on dénombrait 1116 hypermarchés contre 209 en 1973. La tendance n'est plus à la construction effrénée de grandes surfaces. Il y aurait même stabilisation des créations¹⁴⁷. En second lieu, les élus ne se placent plus systématiquement dans le camp des défenseurs du petit commerce en sachant que ces grandes surfaces apportent un nombre important d'emplois¹⁴⁸. Ces éléments sont de nature à limiter la spécificité de cette législation justifiant, pour certains auteurs, sa réintégration au droit de l'urbanisme ordinaire¹⁴⁹.

§2 – La remise en ordre de l'action économique locale

L'Etat doit faire respecter l'unité de la Nation. Il raisonne en terme de territoire national, d'équilibre et de paix sociaux. La décentralisation ne crée pas des développements économiques

¹⁴⁶ Voir supra pp. 101-102.

¹⁴⁷ 615 centres commerciaux fonctionnent aujourd'hui en France dans un marché ralenti puisque 5 centres seulement ont ouvert en 1996 alors que 3 fermaient. En 1997, seuls 7 hypermarchés ont été ouverts contre 15 en 1996 : 177.000 m² de surfaces commerciales nouvelles créées (création ou extension) contre 750.000 m² en 1995. Les sociétés commerciales, ne pouvant plus espérer une large croissance du secteur en terme de nouvelles implantations, opèrent entre elles un regroupement des enseignes ou partent à la conquête des marchés internationaux. Cf. SABBAH, Catherine, 50 questions sur l'urbanisme commercial, *Le courrier des maires*, mai 1999, pp. 37-46 ; GALINIER, Pascal, La création de surfaces commerciales est au plus bas depuis dix ans, *Le Monde*, mardi 23 décembre 1997, p. 17 ; GALINIER, Pascal, Hypermarchés : la fin des dinosaures ?, *Le Monde*, 21 avril 1998, p. 14 ; EVENO, Régime, VIDAL, Jean-Philippe, La mondialisation de la grande distribution, *Problèmes économiques*, n°2.488, 2 oct. 1996, pp. 17-23.

¹⁴⁸ Les 1.116 hypermarchés français salariaient 218.000 personnes environ : GALINIER, Pascal, La création de surfaces commerciales est au plus bas depuis dix ans, *art. cit.*

¹⁴⁹ AUBY, Jean Bernard, Faut-il abroger la loi Royer ? Un point de vue de juriste, *R.D. Imm.*, oct.-déc. 1994, pp. 559-561 ; LE COQ, Vincent, Vingt années d'application de la réglementation des centres commerciaux, *A.J.P.I.*, n°2, fev. 1994, pp. 102-116 ; DELIGNE, Henri, Faire sauter un verrou du conservatisme français : la loi Royer, *Administration*, n°156, juill.-sept. 1992 ; MAILLOT, Dominique, Réflexions sur l'autorisation d'urbanisme commercial, *Cahiers du droit de l'entreprise* n°3/1990, pp. 19-25 (*JCP (E)* n°23 du 7 juin 1990).

de même nature entre les collectivités locales. Or, les inégalités de développement présentent le risque de fragiliser le territoire national à terme. Ce risque conditionne périodiquement le « spectre de la recentralisation »¹⁵⁰. L'Etat agit ponctuellement pour « remodeler la décentralisation »¹⁵¹. Il veille à la cohérence des interventions locales. Tantôt, il corrige les dérives des collectivités locales (A), tantôt il tente de reprendre en main de l'action locale comme en urbanisme ou dans la planification du territoire (B).

A – La correction des dérives financières locales

Devant la multiplication des formes locales d'aménagement des territoires, l'Etat ne peut plus véritablement imposer mais peut toujours inciter et instituer des règles permettant de rationaliser l'action administrative et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. L'intervention croissante des collectivités territoriales et la concurrence qu'elles peuvent se livrer au nom de l'emploi favorise un appel à l'arbitrage et aux actions législatives à but correctif. L'Etat continue de contrôler les insuffisances et les excès du fonctionnement de l'économie libérale. Si, politiquement l'Etat ne peut pas revenir sur les acquis de la décentralisation (alors que juridiquement il peut le faire selon la Constitution), il doit se contenter de réguler l'intervention économique des collectivités locales afin d'en éviter les excès (concurrence entre collectivités, éparpillements des financements etc.).

A plusieurs reprises l'Etat est revenu sur certaines pratiques locales. Ce fut le cas avec la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation qui a interdit aux communes de venir en aide aux entreprises en difficulté. Le retour de l'Etat dans le domaine des financements locaux a été également observé avec la loi du 5 janvier 1988 mais aussi avec celle du 12 avril 1996 qui a durci les ratios de prudence permettant aux collectivités locales d'accorder leur garantie à des emprunts de personnes privées. Il s'agit pour l'Etat, d'éviter que les collectivités locales mettent en péril l'équilibre de leur budget¹⁵².

B - Les tentatives de reprise en main de l'urbanisme et de la planification

La décennie des années quatre-vingt-dix a enregistré plusieurs tentatives de retour de l'Etat sur le plan législatif, pour encadrer le développement économique local et ses effets négatifs. Il ne s'agit pas de mesures ayant pour intention première de régir les implantations

¹⁵⁰ Titre d'une livraison de *Pouvoirs locaux*, n°33, II/1997. Spécialement, sur ces questions, FAVAREL, Françoise, *Chronique d'urbanisme ordinaire, Pouvoirs locaux*, n°33 II/1997, pp. 100-101.

¹⁵¹ « Remodeler la décentralisation : un tir législatif groupé », *Pouvoirs Locaux*, n°37 II/1998, pp. 5-7.

¹⁵² La circulaire du 14 octobre 1988 préconisait une grande vigilance à propos des finances locales, « qu'il convient donc de prendre l'exacte mesure des engagements souscrits et des risques encourus ». DALBERA, Jean-Louis, *Le retour de l'Etat sur le marché des financements locaux, R.F.A.P.*, n°84, oct.-dec. 1997, pp. 645-651 (circul. p. 647).

économiques mais plutôt d'interventions étatiques répondant à de profondes aspirations de la société. Ce sont alors des polices de l'esthétisme, de l'environnement, de la sécurité publique ou des exigences de solidarité sociale nationale. Tels ont été les objets des dispositions améliorant la prise en compte du paysage dans les aménagements¹⁵³, des risques technologiques ou l'utilisation des ressources énergétiques ou naturelles¹⁵⁴, le respect de l'environnement par le renforcement de la législation des installations classées¹⁵⁵, les exigences de la mixité de l'habitat¹⁵⁶. En matière d'esthétique urbaine, le cas de l'article L. 111-1-4 du Code de l'urbanisme protégeant les espaces non urbanisés des entrées de villes est exemplaire¹⁵⁷. L'Etat contraint les collectivités locales à élever leur exigence de qualité en urbanisme car la course des collectivités locales à la taxe professionnelle s'accompagne souvent d'un « laisser faire » urbanistique gâchant l'aspect visuel et environnemental des espaces périurbains. Sur ces points spécifiques, l'intervention de l'Etat semble porter ses fruits ce qui n'est pas le cas d'interventions plus globales comme l'aménagement du territoire.

En effet, l'Etat éprouve des difficultés à « reprendre la main » dans l'aménagement du territoire comme en témoignent les déboires des dispositions planificatrices de la loi du 4 février 1995. Dans son article 2, la loi n°95-115 du 4 février 1995 avait relancé un document global d'aménagement du territoire, le schéma national d'aménagement et de développement du territoire (S.N.A.D.T.). Ce document qui devait être juridiquement contraignant, était d'une élaboration difficile en pratique et semblait appartenir à une autre époque, celle où l'Etat prétendait maîtriser l'ensemble de l'économie nationale. Il a été supprimé en 1999.

¹⁵³ Avec par exemple, loi n°85-30 du 9 janv. 1985 rel. au développement et à la protection de la montagne (*J.O.* du 10 janv. p. 320), loi n°86-2 du 3 janv. 1986 rel. à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (*J.O.* 4 janv. p. 200), loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (*J.O.* 19 juill. 1991, p. 9521) la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (*J.O.* du 9 janv.), la loi n°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matières d'urbanisme et de construction (*J.O.* 10 fév. 1994), en complément voir FROMAGEAU, Jérôme, *Loi paysage, Protection et reconquête, Etudes foncières*, n°60, sept. 1993, pp. 22-27.

¹⁵⁴ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 rel. à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (*J.O.* 23 juill. 1987, p. 81199, loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (*J.O.* 4 janv.), la loi du n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (*J.O.* du 3 fév. 1995), loi n°96-1236 du 30 déc. 1996 (*J.O.* du 1^{er} janv. 1997, p. 11).

¹⁵⁵ Loi du n°95-101 du 2 février 1995 *précit.*, arrêté du 2 février 1998 (*J.O.* du 3 mars 1998).

¹⁵⁶ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (*J.O.* 1^{er} juin 1990) ; loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville *précit.*, loi n°95-74 du 21 janvier 1995 rel. à la diversité de l'habitat ; loi n°96-987 du 14 nov. 1996 rel. à la mise en œuvre du pacte de relance sur la ville (*J.O.* 15 nov. 1996, p. 16656) ; retour de l'Etat dans le secteur du logement social : loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19777.

¹⁵⁷ Disposition contraignante imposée par l'Etat dans le but de protéger les espaces aux portes des agglomérations, des implantations commerciales anarchiques. Amendement « Dupont », inscrit dans la loi du n°95-101 du 2 février 1995 *précit.* codifié à l'art. L. 111-1-4 du *C. urb.* Voir sur ce point. *supra.* p. 342.

En revanche, si l'Etat se montre inefficace pour le traitement global du territoire national, il reste influent pour élaborer une planification sectorielle ou solliciter une planification localisée¹⁵⁸. Aussi, dans une logique nouvelle de planification sectorielle, le C.I.A.T. du 28 novembre 1991 avait confié aux préfets l'élaboration de schémas de services dans les départements ruraux les plus fragilisés. Ces schémas se sont pérennisés¹⁵⁹ et ont eu une consécration législative par la loi du 4 février 1995 qui prévoyait des schémas sectoriels de services publics destinés à anticiper la continuité territoriale des services afin d'obtenir une répartition optimale des services sur le territoire et assurer une égalité des conditions d'accès des populations¹⁶⁰. De même, depuis la loi du 25 juin 1999, le territoire national a vocation à être planifié par vingt-deux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire élaborés sous la responsabilité des conseils régionaux¹⁶¹ et de neuf schémas sectoriels de services collectifs élaborés par l'Etat¹⁶².

En outre, les directives territoriales d'aménagement (D.T.A.) dont la création remonte à la loi du 4 février 1995, ont vocation à « fixer sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grands infrastructures de transports et grands

¹⁵⁸ Déjà, dans les années quatre-vingts, afin de cibler davantage l'aménagement du territoire, la D.A.T.A.R fut chargée de mettre en place un ensemble de schémas sectoriels regroupés au sein d'un schéma général d'aménagement de la France : schéma d'aménagement d'aires métropolitaines, schéma directeur des télécommunications et à partir de la loi du 30 janvier 1982 schéma d'organisation des transports intérieurs, schéma de développement des transports (adopté le 14 février 1986 puis le 18 mars 1988 sous le titre de schéma directeur routier national), schéma directeur des voies navigables (élaboré le 17 avril 1985).

¹⁵⁹ Le C.I.A.T. du 23 juillet 1992 a prolongé les initiatives et pérennisé l'élaboration des schémas de service, voir *Lettre de la D.A.T.A.R*, août 1992, n°139, p. 3.

¹⁶⁰ Art. 11, 12, 13, 17-III de la loi n°95-115 du 4 fév. 1995 *précit.*

¹⁶¹ Certes, les schémas régionaux n'ont pas été inventés par la loi n°99-533 du 25 juillet 1999. Mais auparavant, ils étaient encadrés par un schéma national (voir l'art. 34 de la loi n°83-8 du 7 janv. 1983 *précit.*, l'art. 6 de la loi du 4 fév. 1995 *précit.* et son décret n°97-689 du 30 mai 1997, *J.O.* du 1^{er} juin 1997 p. 8704, sur ce point). Les schémas régionaux sont des documents non prescriptifs qui comprennent un diagnostic du territoire régional, une analyse prospective (une charte régionale définit les orientations du développement durable de la région à 10 ans) et un document graphique : ils devront définir « les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et patrimoines naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionales et transfrontalières » (art. 5 de la loi du 25 juin 1999 *précit.* et décret n°2000-908 du 19 sept. 2000 relatif au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, *J.O.* du 20 sept. 2000, p. 14721).

¹⁶² 9 schémas de services collectifs (SSC) : SSC de l'enseignement supérieur et de la recherche, SSC culturels, SSC sanitaires, SSC de l'information et de la communication, deux schémas multimodaux de transports (fret et passagers), SSC de l'énergie, SSC de l'espace naturels et ruraux et SSC du sport. Ces schémas seront approuvés par décret après consultation du CIADT à l'horizon 2001. Les schémas régionaux devront leur être compatibles.

équipements (...) »¹⁶³. La doctrine a perçu une tentative de recentralisation de l'aménagement du territoire et de l'aménagement urbain par l'Etat grâce à l'encadrement des projets d'urbanisme des collectivités locales¹⁶⁴. Il s'agit, selon Catherine Bersani « de rendre plus explicites les enjeux d'aménagement et de protection de l'Etat, plus sûres juridiquement les décisions administratives des différentes autorités qui doivent les mettre en œuvre ou en tenir compte et plus souple d'usage la hiérarchie des normes d'utilisation du sol »¹⁶⁵. Concrètement, la compétence des collectivités locales en urbanisme et en aménagement sera enfermée dans le cadre défini par le pouvoir central.

Avec les D.T.A., la logique de l'Etat-providence est remplacée par celle d'un Etat gendarme plus soucieux de fixer les règles du jeu que d'intervenir directement. « La vocation de la directive territoriale d'aménagement est donc clairement de manifester la vision de l'Etat sur l'avenir d'un territoire. Compte tenu de sa force juridique, cette vision constituera une référence partagée *volens nolens* par tous les autres décideurs »¹⁶⁶. Les D.T.A. ne sont pas de simples cartes sans valeur juridique. Au contraire, le législateur a entendu leur donner une force juridique contraignante. Elles comprendront des prescriptions réglementaires. Ce sera à la fois des documents de programmation et des documents réglementaires. Par la programmation, l'Etat fixera les orientations générales de sa politique d'aménagement du territoire et par les prescriptions réglementaires, il précisera les lois d'aménagement et d'urbanisme (notamment la loi montagne et la loi littoral). La partie réglementaire, élaborée par les services de l'Etat, devrait faire la synthèse de la doctrine des administrations centrales et de la jurisprudence administrative. Ainsi, les D.T.A. seraient opposables aux documents d'urbanisme de rang inférieur et également aux autorisations individuelles d'utilisation du sol si elles précisent les dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme.

Plus de cinq ans après le vote de la loi¹⁶⁷, les D.T.A. n'ont pas encore été mises en application¹⁶⁸. Dans un domaine, l'urbanisme, où les documents de planification sont nombreux,

¹⁶³ Art. L. 111-1-1 du *C. urb.* Voir PERINET-MARQUET, Hugues, Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme (L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme), *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 905-913.

¹⁶⁴ COULAUD, Nathalie, Directives territoriales d'aménagement : retour de l'Etat ou aboutissement de la décentralisation ?, *Mon. T.P.B.*, 9 juin 1995, pp. 36-37.

¹⁶⁵ BERSANI, Catherine, Le rôle majeur des directives territoriales d'aménagement, *R.F.D.*, 1995, n°2, pp. 130-133.

¹⁶⁶ BERSANI, Catherine, Les D.T.A. où le retour de l'Etat gendarme, *Etudes foncières*, n°83, été 1999, pp. 8-15 (cit. p. 14).

¹⁶⁷ Le lancement des travaux préparatoires à l'élaboration des D.T.A. date de 1996 : circulaire du 23 juillet 1996 (aménagement du territoire, environnement, équipement), *Mon. T.P.B.* textes off. 13 sept. 1996, n°4842, pp. 277-178. Voir COULAUD, Nathalie et alii., Les DTA sont bien engagées, *Mon. T.P.B.*, 13 sept. 1996, n°4842, pp. 50-52 ; MISCOPEIN, Pierre, Directives territoriales d'aménagement, *Etudes foncières*, n° 66, mars 1995, pp. 9-12 ; Cinq DTA en expérimentation, *Lettre de la DATAR*, Mars 1997 - n° 158, p. 1 et 7-8.

les D.T.A. risquent de faire double emploi¹⁶⁹. Le législateur n'a pas fait œuvre de clarification en ne les substituant pas aux schémas directeurs d'urbanisme comme le Conseil d'Etat l'avait suggéré dans un rapport de 1992¹⁷⁰. La liste de la compatibilité des documents d'urbanisme les uns par rapport aux autres est alourdie d'une strate supplémentaire. Ensuite, la double vocation réglementaire et de programmation contenue dans les D.T.A. peut laisser dubitatif le juriste. Comme l'a écrit Jacques-Henri Driard, « la directive doit « coller au terrain » tout en se coulant dans le moule de la politique générale de l'Etat. Deux objectifs difficilement conciliables »¹⁷¹. L'orientation générale, par nature imprécise devra cohabiter avec la règle de droit, précise et d'opposabilité directe. Par le passé, le droit de l'urbanisme a déjà connu ce type de documents à double vocation et cette prouesse juridique n'a pas fonctionné durablement¹⁷².

Enfin, la méthode d'élaboration peut altérer la crédibilité de cet encadrement étatique. Les directives sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité du représentant de l'Etat dans la région. L'association des collectivités locales à leur élaboration consiste en un simple avis de leur part. Cette procédure d'association minimum pourrait poser des problèmes d'application des D.T.A. du fait du manque d'adhésion des collectivités locales aux mesures qui leur seront imposées. Fort de ces difficultés, l'article 47 de la loi n°99-533 du 29 juin 1999 a d'ailleurs procédé à une relance des D.T.A. mais en proposant que leur initiative soit décentralisée (et non leur élaboration) aux régions après avis du Conseil économique et social régional.

Les exemples donnés illustrent la difficulté pour l'Etat d'une mise en œuvre globale et isolée de l'aménagement du territoire face à l'émiettement des collectivités locales¹⁷³. C'est au contraire en encadrant l'activisme des collectivités locales sur des points précis, que l'Etat reste efficace.

*

* *

¹⁶⁸ Sur les sept en préparation, la première (Côte d'Azur), devrait émerger en 2001 (les autres sont : estuaire de la Seine, Alpes du nord, aire marseillaise, estuaire de la Loire, Côte d'Azur et aire urbaine de Lyon). Voir, DRIARD, Jacques-Henri, DTA : un cheminement difficile, *Mon. T.P.B.*, n°4929 du 15 mai 1998, pp. 48-49.

¹⁶⁹ TRAORE, Seydou, Le rendez-vous manqué des directives territoriales d'aménagement, *L.P.A.* n°12, 26 janv. 1996, n°12, pp. 7-9.

¹⁷⁰ Rapport du Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, 1992, *op. cit.* p. 69.

¹⁷¹ DRIARD, Jacques-Henri, D.T.A. : un cheminement difficile, *art. cit.* p. 49.

¹⁷² Avant 1967, les plans d'urbanisme directeurs contenaient cette double vocation. Jugés difficilement opérationnels, ils furent substitués par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 en plans d'occupation des sols et en schémas directeurs. L'aspect programmation a été isolé de l'aspect réglementaire.

¹⁷³ MADIOT, Yves, Aménagement et décentralisation. Difficile conciliation, *Pouvoirs locaux*, III-1994, pp. 71-73.

L'affirmation de la décentralisation exige en contrepartie une action volontariste de l'Etat dans sa fonction de correction des déséquilibres nés des développements inégaux entre collectivités locales. Encourageant les regroupements intercommunaux pour favoriser l'efficacité du développement économique, l'Etat orchestre l'interventionnisme local par la mise en cause des structures territoriales traditionnelles. Il prend appui sur la décentralisation et utilise au mieux la complémentarité des acteurs du développement économique. Se faisant, il décharge sur les collectivités locales des missions qu'il ne peut plus assurer seul. Enfin, réglementant les pratiques, l'Etat essaie d'éviter les dérives financières et politiques locales.

Le préfet, dans les départements ou les régions, est redevenu un rouage essentiel de la mise en œuvre des politiques publiques. Mais, s'il représente effectivement l'Etat, il n'est pas uniquement un contrôleur de légalité, replié, rigide et jacobin. Véritable médiateur (au sens d'arrangeur voir de « facilitateur »), il doit tenir compte des avancées politiques nées de la décentralisation et de la construction européenne. Il est de plus en plus souvent le relais des élus locaux auprès du Gouvernement¹⁷⁴. Il illustre parfaitement la vocation organisatrice et le rôle arbitral de l'Etat dans la sphère administrative.

A côté de ce rôle défensif, l'Etat développe aussi une intervention offensive pour assurer un développement d'ensemble du pays (*Chapitre 2*).

¹⁷⁴ LASCOUMES, Pierre, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'année Sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 43-71 (spéc. p. 58) ; DUPUY, François, THOENIG, Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, coll. L'espace du politique, 1985, 316 p. (spéc. p. 49).

CHAPITRE 2 – LA SELECTIVITE DES INTERVENTIONS OFFENSIVES DE L'ETAT

Progressivement, compte tenu des diverses contraintes qui lui sont imposées, l'Etat a échangé sa vision du traitement global du territoire contre une vision plus sélective de son interventionnisme. A l'aménagement extensif par la répartition égalitaire des richesses succède un « aménagement plus intensif, plus sélectif, aidant à répartir sur le territoire les points d'ancrage d'un nouveau développement »¹⁷⁵. Les zones aux forts handicaps économiques sont les cibles de l'aménagement. L'orientation de l'action publique vers la sélectivité dans le traitement du territoire porte la marque de l'influence communautaire favorable au concept d'équité économique et aux rapports contractuels.

Deux éléments marquants caractérisent la nouvelle approche interventionniste de l'Etat. Dans un premier temps, les mécanismes d'équité et le droit dérogatoire destinés aux territoires en difficulté seront exposés (*section 1*). Dans un second temps, la généralisation des contrats pour la négociation de l'action économique territoriale entre l'Etat et les personnes publiques sera mise en valeur (*section 2*).

Section 1 : Le droit dérogatoire et le recours à l'équité pour les territoires défavorisés

Le droit administratif, et pas seulement lorsqu'il intéresse l'économie, possède, entre autres principes, celui de l'égalité. Ce principe mythique en droit est aujourd'hui souvent écarté au profit d'une vision sélective de l'aménagement du territoire incarnée par l'équité. Après avoir défini les principes d'équité et d'égalité (§1), on montrera en quoi l'équité justifie la multiplication des droits dérogatoires (§2).

§1 – Les concepts juridiques d'égalité et d'équité

Il convient de revenir sur l'égalité et l'équité, notions débattues avec constance depuis une décennie dans la doctrine juridique et politique française. Si l'égalité demeure un principe du droit français et de la République, il semble qu'un décalage entre les discours et la réalité se soit produit. En effet, le principe d'égalité a une portée juridique limitée face aux impératifs économiques et sociaux. Il est devenu inefficace à organiser une société solidaire. Tout d'abord, sa portée juridique est altérée (A). De façon progressive, la notion d'équité vient épauler le

¹⁷⁵ Rapport de GUICHARD, Olivier, *Propositions pour l'aménagement du territoire*, *op. cit.* Ce rapport a été le détonateur d'un changement de politique. Rejetant « l'obsession de l'égalitarisme » et la politique dirigiste de l'Etat, il défend un développement territorialement équitable.

principe d'égalité pour permettre un développement homogène des territoires et des populations. Le recours à l'équité pour tenter d'assurer réellement l'égalité des droits et des chances, s'opère par l'instrument de la discrimination positive territoriale (B).

A - La portée altérée du principe d'égalité

Le principe d'égalité, fondement de la République, est tiré de l'époque Révolutionnaire (1). Son application stricte, notamment en matière économique, s'avère très difficile (2).

1 – L'ancienneté du principe d'égalité

Le principe d'égalité entendu au sens Révolutionnaire, entraîne la suppression des privilèges. « Le principe d'égalité – assure Pierre Delvolvé - impose de traiter de la même manière les personnes qui sont dans la même situation et particulièrement, d'édicter les mêmes règles pour toutes »¹⁷⁶. L'égalité est un guide à l'usage politique de la société. C'est une utopie également. L'égalité ne doit pas faire oublier que les individus sont de toute façon naturellement distincts et animés d'une revendication à se distinguer les uns par rapport aux autres¹⁷⁷. L'égalité réelle doit être approchée sachant qu'elle n'est jamais atteinte puisqu'elle « se heurte à l'infinie diversité des hommes dans la société contemporaine. Tout est différence »¹⁷⁸.

L'égalité est une obsession ancienne très ancrée dans les mœurs républicaines de la France. La Constituante, en 1790, a proclamé l'égalité entre tous les hommes¹⁷⁹. Mais, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, ne classe pas l'égalité parmi la liste des droits naturels et imprescriptibles de l'homme¹⁸⁰. Cette absence semble volontaire de la part des rédacteurs de la Déclaration qui n'ignoraient pas les inégalités foncières de la nature¹⁸¹. La seule égalité promue par les révolutionnaires est l'égalité « en droits » consacrée à l'article 1^{er} de la Déclaration : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les

¹⁷⁶ DELVOLVÉ, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit. p. 190.

¹⁷⁷ REYNAUD, Emmanuel, Egalité, Justice, équité : John Rawls et l'idéal égalitaire, in *Revue de l'IRE*, n° 18, printemps-été 1995, pp. 33-53.

¹⁷⁸ ARDANT, Philippe, L'égalité des personnes en droit public ou à la poursuite de l'insaisissable égalité réelle, in *La personne humaine, sujet de droit*, 4èmes Journées René Savatier, 1993, Poitiers, Paris, P.U.F., publication de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 1994, pp. 135-144 (cit. p. 144). L'auteur s'exprime également : « Le droit public s'épuiserait à vouloir ajuster les conditions, les droits et les obligations pour établir une égalité provisoire car détruite demain par ceux qui aujourd'hui en bénéficient ».

¹⁷⁹ Le 15 mars 1790 toutes les distinctions honorifiques furent supprimées et tous les signes extérieurs de richesse furent interdits. Progressivement, l'accès à tous les emplois fut reconnu à tous les citoyens quelles que soient les religions (c'est une énorme avancée à l'époque pour les juifs et les protestants), le servage a été également aboli. Cf. ELLUL, Jacques, *Histoire des institutions*, op. cit. tome 5, pp. 45-48.

¹⁸⁰ Art. 2 de la Déclaration. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, la résistance à l'oppression.

¹⁸¹ LEBRETON, Gilles, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, 3^{ème} ed., Armand Colin, 1997, 463 p. et plus précisément p. 73 ; ROBERT, Jacques, DUFFAR, Jean, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 6^{ème} ed., Montchrestien, 1996, 855 p. et plus précisément p. 41.

distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune » et 6, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles, à toutes dignités, places et emplois publics (...) ». A noter que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, évoque aussi l'égalité devant la loi dans son article 7¹⁸², de même que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 dans son article 26¹⁸³.

L'égalité est de surcroît inscrite à l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La France assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». C'est aussi le deuxième terme de la devise de la République entre liberté et fraternité depuis 1848. Le principe d'égalité a une consécration constitutionnelle puisque le Conseil constitutionnel l'a intégré au « bloc de constitutionnalité » en 1973 en se référant au contenu du préambule de la Constitution sans toutefois le qualifier explicitement de droit fondamental¹⁸⁴. L'égalité a été ensuite reconnue de plusieurs façons par le juge constitutionnel : égalité devant la justice¹⁸⁵, devant les charges publiques¹⁸⁶, devant l'impôt¹⁸⁷, l'égalité de traitement des fonctionnaires¹⁸⁸, l'égalité devant la loi pénale¹⁸⁹, ou encore l'égalité des sexes¹⁹⁰.

Devant le juge administratif, le principe d'égalité a été reconnu dès 1913 avec le principe d'égalité de tous les citoyens devant les règlements administratifs¹⁹¹, puis le principe d'égalité fiscale¹⁹², l'égalité des usagers du service public¹⁹³, égalité entre les sexes¹⁹⁴, égalité devant les

¹⁸² « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente déclaration contre toute provocation à une telle discrimination ».

¹⁸³ « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de tout autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de tout autre situation ».

¹⁸⁴ Premier cas de violation du principe d'égalité sanctionné : disposition d'une loi fiscale déclarée inconstitutionnelle comme « portant atteinte au principe d'égalité devant la loi contenu dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et solennellement réaffirmée par le préambule de la Constitution » : Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973, *Loi de finances pour 1974 (taxation d'office)*, Rec. p. 25, G.D.C.C. 10^{ème} ed. n°21, A.J.D.A., 1974, p. 236 note GAUDEMET, P.-M., J.C.P., 1974, II, 17691, note NGUYEN, Quoc Vinh.

¹⁸⁵ Décision n°75-76 DC du 23 juillet 1975, *Loi relative à certaines dispositions de procédure pénale*, Rec. p. 22.

¹⁸⁶ Décision n°79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, Rec. p. 31, R.D.P., 1979, pp. 1691-1693, chron. FAVOREU, Louis.

¹⁸⁷ Décision n°81-136 DC du 31 décembre 1981, *Loi de finances rectificative pour 1981*, Rec. p. 48.

¹⁸⁸ Décision n°76-67 DC du 5 juillet 1976, *Loi relative au statut général des fonctionnaires*, Rec. p. 35.

¹⁸⁹ Décision n°81-125 DC du 19 décembre 1980, *Loi relative à la répression du viol*, Rec. p. 51.

¹⁹⁰ Décision n°81-133 DC du 30 décembre 1981, *Loi de finances pour 1982*, Rec. p. 41.

¹⁹¹ C.E. 9 mai 1913, *Roubeau et autres*, Rec. p. 521, R.D.P., 1913, p. 685, note JEZE, G.

¹⁹² C.E., 5 mai 1922, *Fontan*, Rec. p. 386.

¹⁹³ C.E., 1^{er} juillet 1936, *Veyre*, Rec. p. 713.

¹⁹⁴ C.E., Ass., 3 juillet 1936, *Dlle Bobard*, Rec. p. 721.

charges publiques¹⁹⁵. Le principe d'égalité a été reconnu ensuite comme principe général du droit par le Conseil d'Etat, c'est à dire que le juge l'applique indépendamment des textes¹⁹⁶.

En droit communautaire, le principe d'égalité prend la forme du principe de non discrimination édicté à l'article 7 du traité de Rome « est interdite toute discrimination en raison de la nationalité ». C'est un objectif en soi de l'Europe communautaire¹⁹⁷. Par ailleurs, les articles 3 et 4 du traité C.E.C.A. incluent l'objectif d'égalité entre les Etats membres. Par extension, l'égalité des Etats membres permet d'établir l'égalité des ressortissants communautaires¹⁹⁸ et l'égalité de traitement a été consacrée pour chaque domaine de l'activité de la Communauté européenne¹⁹⁹. Il s'agit d'un principe fondamental du droit communautaire²⁰⁰. Enfin, on trouve le principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²⁰¹.

Le principe d'égalité apparaît comme un rempart contre l'arbitraire et un attribut de l'Etat de droit. Il y a une forte convergence des juridictions nationales et européennes aujourd'hui sur la question de l'égalité même si les formulations sont parfois différentes²⁰². L'égalité est toujours une règle de référence en droit national ou communautaire. Elle « prescrit un comportement dans l'application du droit positif. Elle donne la mesure de la normalité d'une situation (...) »²⁰³.

2 – L'application difficile du principe d'égalité dans l'action économique

¹⁹⁵ C.E., 30 novembre 1923, *Couitéas*, *Rec.* p. 789.

¹⁹⁶ Principe d'égalité des usagers des services publics, C.E, Ass. 25 juin 1948, *Soc. du journal l'aurore*, *Rec.* p. 289, C.E. sect. 27 mai 1949, *Blanchard et Dachary*, *Rec.* p. 245 ; C.E. sect. 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, *Rec.* p. 151, *Droit social*, p. 368, concl. LETOURNEUR, note RIVERO, J.

¹⁹⁷ Le droit communautaire définit de manière identique le principe de non discrimination et le principe d'égalité. L'égalité, est une valeur facteur d'intégration économique : ROBIN-OLIVIER, Sophie, *Le principe d'égalité en droit communautaire. Etude à partir des libertés économiques*, P.U.A.M., 1999, 552 p.

¹⁹⁸ 4 objectifs communautaires dégagés par un auteur : égalité, liberté, solidarité et unité, PESCATORE, Pierre, Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice. Contribution à la doctrine de l'interprétation téléologique des traités internationaux, *Mélanges W.J. Ganshof Van Der Meersch*, Bruylant, Bruxelles, 1972, T. II, pp. 325-364.

¹⁹⁹ Ont été consacrées l'égalité devant les charges communautaires, l'égalité du traitement des fonctionnaires : LENAERTS, Koen, L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples, *Cahiers de droit européen*, 1991, n°1-2, pp. 3-42.

²⁰⁰ C.J.C.E., 19 octobre 1977, *S.A. Moulins et huileries de Pont-à-Mousson c/ONIC*, aff. 124-76 / 20-77, *Rec.* p. 1795

²⁰¹ Sur la base de l'article 14 de la C.E.S.D.H.L.F., voir SOUSSE, Marcel, Le principe de non-discrimination, *A.J.D.A.*, déc. 1999, pp. 985-991.

²⁰² PELLISSIER, Gilles, *Le principe de l'égalité en droit public*, L.G.D.J., Paris, 1996, coll. Systèmes, 143 p. ; Conseil d'Etat, *Sur le principe d'égalité*, Rapport public 1996, n°48, Paris, La documentation Française, Etudes et documents, 1996, 509 p (spéc. pp. 25-38) ; BRAIBANT, Guy, Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, in *La déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et la jurisprudence*, Colloque des 25 et 26 mai 1989, P.U.F., Coll. Recherches politiques, 1989, pp. 97-110.

²⁰³ SCHAEGIS, Chrystelle, La fonction rhétorique de l'équité, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité, Antagonisme ou complémentarité*, Paris, Economica, 1999, pp. 13-21 (cit. p. 15).

L'égalité en matière économique n'a pas été expressément visée par les Révolutionnaires, ni par la Constitution. Elle n'a jamais été affirmée isolément. Ce n'est qu'une application parmi d'autres du principe d'égalité des administrés²⁰⁴. Dans les faits, ce principe est un barrage bien relatif aux discriminations auxquelles il est destiné à faire face. L'égalité ne peut s'appliquer que dans le cas de situations identiques. Or, en matière économique, rares sont les conditions de totale similarité²⁰⁵. Les juridictions nationales ou communautaires confrontées à la mise en cause du principe d'égalité par la puissance publique, recherchent d'abord s'il existe une différence de situation et ensuite, en l'absence de différence, si un intérêt général peut justifier une rupture du principe d'égalité. Quels que soient les juges, il n'y a pas application absolue de l'égalité formelle. Ceux-ci tolèrent, voire encouragent, des aménagements pour tendre vers l'égalité réelle.

Ainsi, devant le juge constitutionnel, l'égalité a été confrontée pour la première fois à la matière économique dans la décision du 16 janvier 1982²⁰⁶. Dès les années soixante-dix, le juge constitutionnel a donné une formulation du principe d'égalité et de ses atteintes mais la formulation la plus utilisée par le juge est récente : « ...le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui résulte soit en rapport direct avec la loi qui l'établit »²⁰⁷. Cette jurisprudence a été rappelée plusieurs fois et notamment à propos de l'égalité des citoyens devant l'impôt²⁰⁸. Les discriminations doivent être justifiées dans leur principe mais aussi dans leur ampleur²⁰⁹. Pour le juge constitutionnel, la différence de traitement doit être en rapport « avec l'objet de la loi qui l'établit ».

Devant le Conseil d'Etat, l'égalité est un principe érodé puisqu'il s'incline lors de « l'existence de différences de situations appréciables » ou en leur absence en justifiant des

²⁰⁴ DELVOLLE, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit. p. 188

²⁰⁵ CUBERTAFOND, Bernard, Du droit au mythe : l'exemple du droit économique français, *art. cit.*, p. 542 ; LAUBADERE, de, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. 3, v. 2, op. cit. p. 524.

²⁰⁶ Décision n°81-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, Rec. p. 18. Les requérants reprochaient à la loi d'avoir opéré des discriminations quant à la désignation des sociétés faisant l'objet de nationalisation. Le Conseil constitutionnel a estimé contraire au principe d'égalité l'exclusion de la loi des sociétés de caractère mutualiste. Cf. LEBEN, Charles, Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité, *R.D.P.*, 1982, pp. 295-353. Voir, Le principe d'égalité dans les jurisprudences des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, *R.F.D.A.*, mars-avril 1997, p. 229, également, ROBERT, Jacques, Egalité et équité : le point de vue du Conseil constitutionnel, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, op. cit., pp. 25-28

²⁰⁷ Décision n°96-375 DC du 9 avril 1996, Rec. p. 107. D'autres cas : décision n°89-254 du 4 juillet 1989 DC, Rec. p. 41, à propos de la loi modifiant la loi 86-112 relative aux modalités d'application des privatisations ; décision n°87-232 DC du 7 janvier 1988 relative à la mutualisation de la caisse nationale du crédit agricole, Rec. p. 17, décision n°91-297 DC du 29 juillet 1991, Rec. p. 108, n°95-369 du 28 décembre 1995, Rec. p. 257.

²⁰⁸ C.C. décision 85-200 DC, 16 janvier 1986, Rec. p. 9, *Droit social*, 1986, n°5, pp. 372-378, note GAUDEMET, Yves.

²⁰⁹ BRAIBANT, Guy, Le principe de proportionnalité, *Mélanges Waline*, L.G.D.J., 1974, t. II, p. 297.

« nécessités d'intérêt général »²¹⁰. Les exigences du développement économique ne sauraient dès lors s'incliner devant l'égalité²¹¹. Le Conseil d'Etat estime qu'une différence de situation ne peut justifier des solutions différentes qu'« au regard des obligations qui sont imposées »²¹² ou encore que l'intérêt général ne peut être qu'« en rapport avec les conditions d'exploitation du service »²¹³.

Quant au juge communautaire, il considère qu'à situations différentes, les règles peuvent être différentes à condition que la fin et les moyens se situent dans un rapport de juste proportionnalité et que l'intérêt communautaire soit respecté²¹⁴. La « jurisprudence communautaire n'admet la discrimination que si, fondée sur des raisons objectives, elle respecte le principe de proportionnalité c'est à dire si elle est apte et nécessaire à réaliser un but d'intérêt légitime »²¹⁵. En économie, le juge communautaire fait une application très réaliste des réglementations²¹⁶. Pragmatique, il focalise d'avantage son attention sur la justification de la discrimination que sur le respect de l'égalité.

L'administration peut opérer des discriminations et traiter différemment des personnes lorsqu'elles sont placées dans des situations différentes ou à condition que la discrimination soit

²¹⁰ C'est au juge d'apprécier les différences de situation et la nécessité d'intérêt général. C'est ce qu'illustre l'arrêt du Conseil d'Etat, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, Rec. p. 274, D., 1975, J., p. 393, note TEDESCHI, R.D.P., 1987, p. 467, note WALINE, Marcel, A.J.D.A. 1974, p. 311 chron. FRANC et BOYON, R.A., 1974, p. 440, note MODERNE, Franck. (à propos des péages pour l'accès par le bac dans les Iles de Ré et d'Oléron : le juge accepte des différences de tarifs entre les habitants permanents des îles et les autres usagers qui y viendraient au titre de leur résidence secondaire). L'impératif de solidarité est également celui qui sous-tend la position du juge pour les modulations tarifaires des services publics locaux. Le juge étend le principe des discriminations tarifaires fondées sur les ressources des familles dès lors que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût de fonctionnement par élève : cas des écoles de musique : C.E., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers* et même date *Commune de Nanterre*, A.J.D.A., 1998, p. 168 et 169, chron. GIRARDOT, T.-X., RAYNAUD, F., pp. 102-106. ; PONTIER, Jean-Marie, Les modulations tarifaires des services publics locaux et le principe d'égalité, *Rev. Adm.*, n°303, mai-juin 1998, pp. 406-414.

²¹¹ WOLFERS, Ch., Note sur le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français en matière de réglementation économique, in *L'égalité*, vol. 1, Travaux du centre de philosophie du droit de l'Université libre de Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1971, pp. 127-137 ; NITSCH, Nicolas, Les principes généraux du droit à l'épreuve du droit public économique, R.D.P., 1981, pp. 1549-1579. Spéc. p. 1555 et 1575 ; DELVOLLE, Pierre, *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, L.G.D.J., Coll. Droit public n°88, 1969, 467 p. (spéc. pp. 203-229) ; CHEVALIER, Jean-Pierre, *La crise du principe d'égalité dans ses rapports avec l'intervention économique en droit public français*, thèse d'Etat, Poitiers 1968, 2t. 348 et 320 p.

²¹² C.E, sect., 29 avril 1966, *Soc. affichage Giraudy*, Rec. p 293.

²¹³ C.E. 19 décembre 1979, *Meyet*, Rec. p. 475, D., 1980, I.R., obs. P.D.

²¹⁴ C.J.C.E., 17 juillet 1963, *Gouvernement de la République italienne c/Commission*, aff. 13-63, Rec. p. 335, 360 pt. 4, a ; C.J.C.E., 20 septembre 1988, *Espagne c/Conseil*, aff. 203/86, Rec. p. 4597.

²¹⁵ ROBIN-OLIVIER, Sophie, *Le principe d'égalité en droit communautaire. op. cit.* p. 28-29.

²¹⁶ Il a même reconnu l'égalité des utilisateurs devant la réglementation économique, au regard de l'art. 38 du traité C.E.C.A : C.J.C.E., 21 juin 1958, *Hauts-fourneaux et aciéries belges*, aff. 8/57 cité par CHRISTOPHE TCHAKALOFF, Marie-France, Le principe d'égalité, A.J.D.A., juin 1996, pp. 169-177 (cit. p. 173) ; LENAERTS, Koen, ARTS, Dirk, La personne et le principe d'égalité en droit communautaire et dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, in *La personne humaine, sujet de droit, op. cit.* pp. 101-134.

justifiée par l'intérêt général (c'est le rapport entre la différenciation et la justification invoquée) et dans tous les cas, qu'elle soit proportionnée à la différence objective de situation (seuil de discrimination à ne pas dépasser)²¹⁷. La différence de situation doit être suffisamment nette, c'est à dire « objective et rationnelle »²¹⁸ pour justifier la différence de traitement²¹⁹. Sans une juste proportion des mesures dérogatoires, c'est l'arbitraire de la décision qui est constaté et sanctionné²²⁰. Mais, jusqu'au seuil de discrimination à ne pas dépasser, la marge de manœuvre de l'administration est importante.

Il appartient au pouvoir politique et au législateur en particulier, d'apprécier les motifs d'intérêt général qui vont permettre de déroger au principe d'égalité. En ce sens, « (...) aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées²²¹. Il est acquis désormais que l'objectif de poursuite d'un développement équilibré du territoire est d'intérêt général ce qui justifie des atteintes au principe d'égalité. Ces atteintes sont même un moyen d'assurer la mise en œuvre de ce développement équilibré selon le Conseil constitutionnel²²². Celui-ci a même considéré que le « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation à la création et au développement d'un secteur d'activités concourant à l'intérêt général »²²³. Il a réitéré cette position en 1995 à propos du développement et l'aménagement de certaines parties du territoire

²¹⁷ Voir DELVOLVE, Pierre, *Droit public de l'économie*, op. cit. p. 198.

²¹⁸ Toutes les juridictions nationales et communautaires ont cet objectif de mesure, voir, Conseil d'Etat, Rapport public 1996, *Sur le principe d'égalité*, op. cit., p. 41.

²¹⁹ C.E., 10 mai 1974 *Denoyez et Chorques*, précit.

²²⁰ C.C., décision n°95-369 DC du 28 décembre 1995, *Loi de finances pour 1996*, Rec. p. 257 ; décision n°99-424 du 29 décembre 1999, *Loi de finances pour 2000*, J.O. 31 décembre 1999 p. 19991, L.P.A., 4 mai 2000, n°89, pp. 4-7 note DOUAT, Etienne ; La dérive de l'égalité devant l'impôt R.D.P., n°1-2000, janv.-fév. pp. 9-16, note BUISSON, Jacques (censure de l'art. 96 de la loi qui créait une taxe communale sur les activités commerciales saisonnières car en ne prenant pas en compte pour la fixation du tarif de la taxe, la durée d'installation dans la commune d'activités commerciales non sédentaires, le législateur a méconnu le principe d'égalité des charges publiques). La jurisprudence française a incorporé la notion de proportionnalité. Elle est influencée sur ce point par la jurisprudence de la C.E.D.H. : SOUSSE, Marcel, Le principe de non-discrimination, art. cit. p. 989.

²²¹ Décision n°86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre différentes mesures d'ordre économique et social*, Rec. pp. 61-75, consid. 31. Voir PELLISSIER, Gilles, *Le contrôle des atteintes au principe d'égalité au nom de l'intérêt général par le juge de l'excès de pouvoir*, thèse op. cit.; MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Aix-P.U.A.M., Paris, Economica, coll. Droit public positif, 1997, 397 p.

²²² Voir plus spécifiquement les considérants 29 (agrément pour l'installation en région parisienne) et 34 (avantages fiscaux) de la décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Rec. p. 183 ; R.F.D.C., 1995, chron. pp. 389-404, chron. TREMEAU, Jérôme, PINI, Joseph, MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand ; L.P.A., 20 octobre 1995, n°126, p. 8, chron. VERPEAUX, Michel, MATHIEU, Bernard ; R.F.D.A., sept.-oct. 1995, pp. 876-883, étude ROUSSEAU, Dominique.

²²³ Décision n°84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, consid. 24 à 26, Rec. p. 94 ; G.D.C.C., 10^{ème} ed, n°34 ; R.D.P., 1986, p. 395, chron. FAVOREU, Louis.

national dans un but d'intérêt général²²⁴. Il en va de même du soutien d'une activité économique particulière²²⁵. Les pouvoirs publics sont par conséquent invités à corriger les inégalités territoriales par des mesures différenciées à condition que les avantages accordés pour créer ou sauver des emplois soient proportionnés aux besoins, qu'ils soient partiels et temporaires. La discrimination fiscale devient un élément de la justice fiscale²²⁶, un supplétif de l'égalité absolue²²⁷. Cette entorse au principe d'égalité est utilisée pour « créer une dynamique de développement permettant à terme de revenir à une situation d'égalité »²²⁸. Une fois rétablie, l'égalité devant la loi s'appliquera de nouveau. Ainsi, « l'intervention de l'administration dans l'activité économique postule l'inégalité : elle consistera à traiter de manière différente les activités ou les entreprises selon leur plus ou moins grande conformité à l'intérêt économique général »²²⁹.

B - L'affirmation de la notion d'équité et de discrimination positive territoriale

En période d'économie dirigée, quoique tout recours au droit discriminatoire ne fut pas exclu pour l'intervention économique, l'Etat n'était pas guidé par le souci de l'équité mais par des objectifs d'intérêt général liés au Plan de la Nation²³⁰. La notion d'égalité était survalorisée²³¹ et certains juristes dans les années soixante rejetaient fermement toute théorie d'un droit d'exception au motif qu'il ne pouvait que dévaloriser et nier le caractère fondamental du droit dans sa fonction sécurisante, stabilisatrice et fédératrice du comportement des individus²³². Or, la crédibilité du principe d'égalité va être affectée à partir du constat que « l'appel trop

²²⁴ Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, *précit.* Par exemple, s'agissant des directives territoriales d'aménagement, « Considérant que la circonstance que leur champ d'application soit limité à certaines parties du territoire national répond à la prise en compte de situations différentes et ne saurait par suite méconnaître le principe d'égalité non plus que porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République ».

²²⁵ Décision n°93-320 DC du 21 juin 1993, *Loi de finances rectificative pour 1993*, *Rec.* p. 147 (le soutien à l'activité du bâtiment est d'intérêt général). Pour la juridiction administrative, C.E. sect. 29 juin 1951, *Synd. de la raffinerie du soufre française*, *précit.* (intérêt de l'économie nationale comme justification des aides aux entreprises).

²²⁶ LEROY, Marc, Le territoire comme référentiel de la justice fiscale ?, in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, *op. cit.* pp. 463-487.

²²⁷ LAMBERT, Thierry, L'équité, supplétif de l'égalité en matière fiscale, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, *op. cit.*, pp. 113-128.

²²⁸ STASSE, François, Le Conseil d'Etat, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, *op. cit.*, pp. 29-33 (spéc. p. 32).

²²⁹ SAVY, Robert, Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'administration, *A.J.D.A.*, 1972, pp. 6-7.

²³⁰ Cas des agréments fiscaux par exemple, qui, librement accordés par l'Etat entraînaient pour les contribuables bénéficiaires un régime fiscal de faveur s'ils s'engageaient dans des actions conformes aux objectifs du Plan.

²³¹ Voir sur cette question, MINC Alain, *La machine égalitaire*, Grasset, 1987, 284 p.

²³² Pour un auteur, l'individu a besoin de sécurité juridique, d'un ordre et d'une prévision et « c'est pourquoi il est inacceptable que le droit soit modifié au moment des crises. La théorie du droit d'exception est vraiment la négation du caractère fondamental du droit ». Le système juridique n'en sort que fragilisé et dévalorisé : ELLUL, Jacques, Sur l'artificialité du droit et le droit d'exception, *Archives de Philosophie du Droit*, tome VIII, 1963, pp. 21-33 (1^{ère} partie), tome X, 1965, pp. 191-207 (deuxième partie). Voir spécialement la deuxième partie, cit. p. 206-207.

général à l'égalité ne réduit en rien les inégalités réelles »²³³. Ce constat permet d'envisager des actions réparatrices suivant le concept d'équité. Faute de ne pouvoir « arroser » tout le territoire national de ces interventions, l'Etat doit concentrer son action sur les zones les plus défavorisées. La passion de l'égalitarisme²³⁴ qui prévaut en France cède progressivement le terrain à un dosage d'équité juridique en action économique. Lacunaire, l'égalité des droits est compensée par des actions discriminatoires afin de restaurer l'égalité des chances et des ressources. L'équité restaure l'efficacité du principe d'égalité (1). Il convient toutefois de mentionner les risques pour l'unité sociale que revêt l'utilisation excessive de l'équité (2).

1 – L'équité comme élément de restauration du principe d'égalité

La première énonciation de l'équité se trouve dans l'Antiquité grecque avec Aristote. L'équité correspond à une exigence de justice qui diffère de la justice légale. C'est à la fois un fondement et un correctif du droit²³⁵. L'équitable est « un correctif de la loi, là où la loi a manqué de statuer à cause de sa généralité »²³⁶.

L'équité est un concept politique qui appartient plus au champ de la morale ou de l'éthique qu'au champ juridique. Bien qu'apparaissant dans de nombreux textes ce n'est pas *de facto* une norme²³⁷. Mais cependant, comme l'explique le doyen Vedel : « L'équité n'est pas le droit mais sans elle le droit ne pourrait pas vivre »²³⁸. L'égalité relève de la légalité, l'équité de l'opportunité²³⁹. C'est une notion subjective contrairement au droit. Elle « n'impose aucun comportement précis à l'autorité qui prend une décision »²⁴⁰. La décision doit être conforme au sentiment commun de justice. Cela induit un jugement de valeur, la reconnaissance d'un pouvoir

²³³ TOURAINE, Alain, *Comment sortir du libéralisme ?*, Fayard, 1999, p. 46.

²³⁴ WACHTER, Serge, *Etat, décentralisation et territoires*, *op. cit.*

²³⁵ BRAIBANT, Guy, Nouvelles réflexions sur les rapports du droit et de l'équité, *R.F.A.P.*, 1992, pp. 687-691.

²³⁶ Aristote distingue l'équité « *epieikeia* », l'équitable « *epieikes* », de la justice « *dikaion* » et du juste « *dikaion* » : ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, trad. Tricot, Livre V, chap. 10, 1137, b 25-26, Flammarion, Paris, 1965 (réed. 1992), cité et repris de RAYNAUD, Philippe, L'équité dans la philosophie politique, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, *op. cit.*, pp. 3-12.

²³⁷ Elle apparaît dans la loi du 24 décembre 1976 modifiant l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 relative au Médiateur de la République (il doit régler les situations en équité) ; l'art. 71-1 de la loi du 10 juillet 1991 (le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée pour déterminer les frais exposés et non compris dans les dépens) ; art. 1854 du *Code civil* (contrat de société) ; art. 2 du traité Euratom (approvisionnement équitable). Elle figure aux articles 6-1 et 50 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950 comme règle de procédure juridictionnelle et guidant la jurisprudence (le droit à un procès équitable, le droit à une réparation équitable) : voir PETTITI, Louis-Edmond, Le rôle de l'équité dans le système juridique de la Convention européenne des Droits de l'Homme, in *Justice, médiation, équité, Colloque droit et démocratie*, 1992, Paris, La documentation Française, 1992, pp. 35-45.

²³⁸ VEDEL, Georges, Réflexions, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, *op. cit.*, p. 141.

²³⁹ TRUCHET, Didier, La dualité égalité et équité dans le service public, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, *op. cit.* pp. 83-91.

²⁴⁰ SCHAEGIS, Chrystelle, La fonction rhétorique de l'équité, *art. cit.* p. 15.

d'interprétation à l'autorité décisionnelle. Généralement définie comme une « qualité qui consiste à attribuer à chacun ce à quoi il a droit naturellement »²⁴¹, l'équité peut revêtir l'idée d'une justice commutative (à chacun selon son dû) ou distributive (à chacun selon ses besoins). C'est la seconde conception qui est décrite ici et qui vise l'égalité réelle fondée sur le principe de redistribution entre territoires favorisés et défavorisés²⁴².

L'équité dépend fortement du contexte économique et social du moment. En principe, le juge administratif n'en tient pas compte et la rejette lorsqu'elle est invoquée comme moyen par les requérants et ce, parce que l'équité n'est pas véritablement une norme juridique²⁴³. Le juge doit se tenir à l'écart des considérations d'opportunité sauf dans les cas où il est habilité par la loi à invoquer l'équité à l'appui de sa solution. Toutefois, on sait que « les considérations d'équité sont précisément l'une des composantes essentielles de l'opportunité des décisions administratives »²⁴⁴. La prise en compte de l'équité en droit administratif est d'ailleurs en progrès notamment en matière de contentieux de la responsabilité.

Le principe d'égalité en droit public français a été trop souvent limité à l'égalité juridique ou l'égalité des droits et non à l'égalité de fait. La France s'est toujours inscrite dans le cadre d'une « théorie légale de l'égalité »²⁴⁵. L'égalité formelle signifie que les individus sont égaux devant et dans la loi. Les hommes sont libres et égaux en droits, c'est à dire devant la règle de droit. Ils sont aussi égaux aux yeux de la loi donc dans la règle de droit. Ces deux égalités abstraites se posent en fonction d'une règle générale. Elles masquent souvent une troisième conception de l'égalité qui est l'égalité en dehors de toute règle, l'égalité en soi ou concrète²⁴⁶. La loi peut agir en ce sens et n'être qu'un moyen et non une fin. Si c'est toujours l'égalité qui est en jeu, ce n'est plus la même. L'égalité par la loi permet l'adaptation de la règle de droit pour concourir à la réalisation de l'égalité réelle. C'est servir autrement et plus justement la cause égalitaire. La règle épouse le réel et « à l'égalité cherchée dans la généralité se substitue une égalité par la différenciation »²⁴⁷.

²⁴¹ Dictionnaire Larousse, *Petit dictionnaire de la langue française*, 1988, mot équité.

²⁴² BORGETTO, Michel, Egalité, solidarité...équité ?, in *Le préambule de la constitution de 1946, Antinomies juridiques et contradictions politiques*, CURAPP, PUF, 1996, pp. 239-279.

²⁴³ SCHAEGIS, Chrystelle, La fonction rhétorique de l'équité, *art. cit.* p. 16.

²⁴⁴ FRYDMAN, Patrick, Les considérations d'équité en droit administratif français, in *Justice, médiation, équité, op. cit.*, pp. 47-55 (cit. p. 49).

²⁴⁵ BELLOUBET-FRIER, Nicole, Le principe d'égalité, *A.J.D.A.*, n° spécial du 20 juillet-20 août 1998, pp. 152-164.

²⁴⁶ Ces trois conceptions ont été mises en lumière par : RIVERO, Jean, Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français, in *Travaux de l'association Henri Capitant - Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Dalloz, Paris, 1965, pp. 343-360.

²⁴⁷ RIVERO, Jean, Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français *art. cit.* pp. 350-351.

Ce sont les textes des traités, des constitutions et des lois qui abusent de la référence à l'égalité en droit qui n'est autre qu'une conception statique de l'égalité. Or il existe un décalage entre les textes stigmatisant une parité artificielle entre les groupes sociaux ou les territoires et la réalité sociale. Avec la crise économique et la dérive des individus ou des territoires vers la paupérisation, l'égalité des droits contraste avec les inégalités de faits. Face à la persistance du chômage, aux exigences du service public, « la loi égale pour tous devient intolérable »²⁴⁸. Comme l'exprime le Conseil d'Etat : « L'homme concret de l'espace économique ne doit pas être considéré comme l'homme abstrait du droit de la citoyenneté »²⁴⁹. L'égalité des droits est un principe « aveugle ». La généralité du principe n'entraîne aucune obligation de résultat quant à la situation économique et sociale. Il peut devenir inefficace voir injuste si les écarts économiques s'aggravent.

L'équité trouve alors pleinement son champ d'application pour corriger la distribution inégalitaire des chances et des ressources entre les territoires ou entre les individus. C'est un remède aux « effets pervers » de l'égalité²⁵⁰. Il faut considérer l'équité comme un soutien, une suppléance ou un complément du principe d'égalité. Le principe d'égalité est alors multiforme²⁵¹ puisqu'il inclut des discriminations et l'usage de l'équité pour rétablir par une inégalité de droit, une égalité de fait. L'égalité est aménagée à des fins de solidarité et d'équité²⁵². Mais l'égalité reste un objectif républicain et le but ultime de toute action en équité, est l'égalité. L'équité n'est qu'un moyen. L'Etat, l'en utilisant, ne nie donc pas l'égalité. « Porter atteinte à l'égalité formelle pour se rapprocher de l'égalité réelle c'est aussi servir l'égalité » assure François Luchaire²⁵³. Georges Ripert s'était aussi exprimé en ce sens : « L'égalité n'est pas violée si la loi (...) vient au secours de ceux qui sont, suivant l'expression moderne, les économiquement faibles »²⁵⁴. La recherche de l'égalité au moyen de la loi, c'est à dire l'égalité par la loi, complète alors l'égalité dans et devant la loi. Celle-ci n'est alors plus « neutre et spectatrice, elle est active et interventionniste »²⁵⁵. L'utilisation de l'équité permet la conciliation du principe d'égalité formelle avec le caractère social de la République²⁵⁶. Le juge constitutionnel a reconnu par

²⁴⁸ VEDEL, Georges, *Réflexions*, art. cit., p. 140.

²⁴⁹ Rapport du Conseil d'Etat, *Sur le principe d'égalité*, op. cit. p. 95.

²⁵⁰ BELLOUBET-FRIER, Nicole, Le principe d'égalité, art. cit. p. 156.

²⁵¹ BUISSON, Jacques, Principe d'égalité et discriminations positives, *R.F.F.P.*, sept. 1998, n°63, pp. 37-46.

²⁵² BORGETTO, Michel, Egalité, solidarité...équité ?, art. cit. , p. 244 et ss.

²⁵³ LUCHAIRE, François, Un Janus constitutionnel : l'égalité, *R.D.P.*, 1986, p. 1229-1274 et 1354, cit. p. 1231.

²⁵⁴ RIPERT, Georges, *Le déclin du droit*, Paris, L.G.D.J., 1949, p. 34.

²⁵⁵ AUGUSTIN, Jean-Marie, L'égalité à l'équerre du droit, in *Egalité des droits, égalité des chances*, n° spécial de la *Rev. fr. des affaires sociales*, n°4-oct-déc. 1998, pp. 9-24 (cit. p. 10).

²⁵⁶ L'article 1^{er} de la Constitution évoque le caractère social de la République : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » et immédiatement après dispose qu'« Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens (...) ». Mais ne sont pas comprises dans cette égalité formelle les distinctions économiques et

ailleurs le principe de solidarité nationale tiré du douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et du Préambule de la Constitution de 1958²⁵⁷.

L'équité s'oppose tout de même fortement à l'égalité sur au moins un point : le recours aux discriminations comme instrument d'action. La discrimination est théoriquement rejetée par les valeurs républicaines. En matière de discrimination territoriale, la marge de manœuvre des pouvoirs publics est d'autant plus importante qu'ils ne touchent pas aux questions de race, de croyance, d'origine ou de religion (article 1^{er} de la Constitution), de droit de vote et d'éligibilité²⁵⁸. De même, les règles favorisant une personne à raison de son origine sont interdites²⁵⁹. Seules les discriminations dites « positives » c'est à dire celles qui sont justes d'un point de vue éthique ou moral, sont acceptables. Pourtant, toute discrimination est à double sens, c'est à dire qu'elle s'exerce toujours en faveur de personnes et en même temps au détriment d'autres. Mais le « détriment » apparaît bien tenu par rapport à la « faveur ». L'inégalité de traitement est répréhensible que si elle paraît illégitime ou arbitraire²⁶⁰. C'est ainsi que la discrimination de certains territoires (discrimination positive territoriale) est admise en France. Selon Ferdinand Melin-Soucramanien : « On peut définir une discrimination positive comme étant une différenciation juridique de traitement, créée de manière temporaire dont l'autorité normative affirme expressément qu'elle a pour but de favoriser une catégorie déterminée de personnes physiques ou morales au détriment d'une autre afin de compenser une inégalité de fait préexistante entre elles »²⁶¹.

Dans son rapport public de 1996 sur le principe d'égalité, le Conseil d'Etat appelle cela la « conception équitable » de l'égalité. Cette conception est « compatible avec la conception

sociales mais uniquement les conditions de croyance, de race, de religion et d'origine. Voir LUCHAIRE, François, *Un Janus constitutionnel : l'égalité*, *art. cit.*, p. 1239.

²⁵⁷ Interprétation extensive du Préambule de 1946 « La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». La notion de fraternité est présente dans le préambule de 1958. Cf. décision n°91-291 DC du 6 mai 1991, *Fonds de solidarité des communes*, *Rec.* p. 40.

²⁵⁸ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, *Ibidem.* p. 925.

²⁵⁹ Annulation d'une circulaire ministérielle imposant que les emplois publics soient réservés aux candidats originaires du D.O.M. dont le conjoint est originaire : C.E., 24 octobre 1990, *Ministère des postes, des télécommunications et de l'espace c/Vignon*, n°99457, *juridique Lamy*, C.E.-C.A.A. ; annulation d'une disposition législative non conforme à la Constitution et qui favorisait la représentation des populations mélanésiennes pour la détermination des membres de chaque conseil de région : C.C. décision, n°85-196 du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie*, *Rec.* p. 63 ; interdiction d'une mesure d'accès à certaines fonctions publiques sur le territoire de la Polynésie française aux seuls notables et refus aux serviteurs à gages et aux domestiques : C.E., Ass. 22 janvier 1982, *Ah Won*, *Rec.* p. 33 ; annulation d'un acte refusant le bénéfice d'un congé à une catégorie d'agents publics en raison de leur origine ethnique, C.E., 21 novembre 1962, *République malgache c/Mme Rasafindranaly*, *Rec.* p. 618 ; également, illégalité d'un acte refusant l'accès à l'école publique aux enfants étrangers : T.A. Bordeaux, 14 juin 1988, *El Rhazouani*, *Rec.* p. 518.

²⁶⁰ LOSCHAK, Danièle, *Réflexions sur la notion de discrimination*, *Droit social*, n°11-nov. 1987, pp. 778-789.

²⁶¹ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, *Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires*, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1997, pp. 906-925 (cit. p. 911).

procédurale (*qu'est l'égalité devant la loi*)²⁶² dès lors qu'un intérêt général justifie une différenciation des droits. Or, la société française paraît souhaiter aujourd'hui qu'une priorité soit donnée à des actions qui restaurent l'égalité des chances afin de réduire des inégalités économiques et sociales devenues excessives »²⁶³. L'idée de compensation, de rectification ou de rattrapage d'une situation est inhérente à celle d'équité. Ainsi, tout territoire doit donc être doté d'un ensemble d'atouts permettant de développer les activités économiques qui amèneront des emplois et donc des revenus. Trois éléments apparaissent à cette fin : le motif de la règle, l'objet de la règle et le but de la loi²⁶⁴. Le motif de la règle est la différence de situation. Les territoires défavorisés demandent à être traités équitablement par rapport à la moyenne des autres territoires du pays de façon à se retrouver à terme, dans une situation comparable. L'objet de la règle est la différence de solution. Ces territoires sont traités par un droit dérogatoire qui est dans ce cas, une inégalité juridique équitable ou « l'instrument d'une justice équitable alors que le traitement égal serait inéquitable »²⁶⁵. Le but de la loi qui instaure ces règles est quant à lui de réduire les inégalités de développement économique du territoire.

En ne visant pas directement les individus (le territoire est impersonnel), le traitement discriminatoire des territoires est admis et un droit d'exception peut leur être appliqué. Pourtant, cette « couverture » juridique ne doit pas masquer le fait qu'il s'agit bien en fin de compte d'introduire des discriminations entre des personnes habitant sur le territoire. A travers la pauvreté du territoire, ce sont elles qui sont pauvres et dépourvues d'emploi. Mais, c'est par les territoires que le législateur espère atteindre indirectement les populations. En améliorant la richesse économique du territoire, on améliore celle de ses habitants. Le territoire occupait jusque-là une place secondaire comme fondement du droit sauf peut-être en droit de l'urbanisme. Il semble devenir l'objet dominant de la politique de l'aménagement du territoire dans les années quatre-vingt-dix. Pourtant, au-delà de cet objet, le territoire profite bien, *in fine*, aux hommes²⁶⁶.

L'important recours aux discriminations territoriales correspond à une prise en considération directe du territoire par le droit comme l'expliquait Yves Madiot : « La recherche d'une territorialisation du droit c'est à dire d'une prise en compte du territoire dans l'étendue et le contenu des règles de droit doit permettre de le saisir en trois dimensions : personnelle,

²⁶² C'est nous qui précisons.

²⁶³ Conseil d'Etat, Rapport public 1996, *Sur le principe d'égalité*, op. cit., p. 94 ; B. Th., Le Conseil d'Etat estime que l'égalité réelle suppose parfois des inégalités juridiques, *Le Monde*, 11 mars 1997, p. 9.

²⁶⁴ LUCHAIRE, François, Un Janus constitutionnel : l'égalité, *art. cit.* p. 1241.

²⁶⁵ Rapport du Conseil d'Etat, *Sur le principe d'égalité*, op. cit. p. 55.

²⁶⁶ En théorie, le droit ne s'adresse qu'aux hommes et pas à la terre ou à une matière. En effet les territoires ne paient pas d'impôts ou de taxes et ne sont pas eux-mêmes en difficulté. Leurs populations le sont. Voir LE POURHIET, Anne-Marie, Discriminations positives ou injustice ?, *R.F.D.A.*, n°3, mai-juin 1998, pp. 519-525.

patrimoniale et territoriale »²⁶⁷. Cette territorialisation du droit n'altère pas le caractère unitaire de l'Etat et contribue à améliorer la qualité du droit. C'est un moyen de corriger la myopie du marché à l'égard de la géographie. Le territoire support du droit, est un élément nécessaire de la dignité de la personne humaine²⁶⁸. Si les découpages administratifs classiques sont encore largement le support de l'action publique (les contrats Etat-régions par exemple concernent les projets situés sur la collectivité territoriale régionale) les zonages de la politique de la ville ou de l'aménagement du territoire illustrent au contraire une volonté de casser les territoires classiques. L'action publique se déterritorialise et a tendance à s'affranchir des frontières administratives traditionnelles²⁶⁹. Le territoire administratif entendu comme circonscription administrative rigide devient obsolète pour le développement économique. Il est en voie de dilution et des espaces jugés plus pertinents pour la rationalité de l'action administrative émergent (agglomérations, quartiers, pays, etc.).

Mais, le droit prend toujours appui sur un espace. Dès lors que celui-ci est délimité, il est bien un territoire où s'exercent les compétences des collectivités publiques même s'il ne correspond plus exactement aux limites administratives individuelles de ces collectivités. Par exemple, une zone urbaine sensible est un territoire qui peut être « à cheval » sur plusieurs communes et sur lequel la commune, le département, la région et l'Etat ont vocation à intervenir. La territorialisation du droit s'impose, qu'il s'agisse d'un droit appliqué aux nouveaux espaces de l'aménagement du territoire transversaux et décloisonnant l'action administrative ou aux limites traditionnelles de celle-ci. L'aménagement du territoire est impulsé des territoires à l'inverse d'une logique organisée à partir de l'Etat central.

2 – Les risques d'un recours excessif à l'équité

La notion d'équité a été largement relancée en France à partir de la pensée du philosophe politique John Rawls. Dans sa théorie, John Rawls s'oppose à l'Etat redistributeur égalitaire des richesses²⁷⁰. Cette fonction égalitaire pénaliserait l'initiative individuelle. Celle-ci permet à chacun de se prendre en charge et d'obtenir le bien-être selon ses efforts. Selon la doctrine libérale, le marché ne réalise la justice sociale que par l'équité. Sans le rétablissement de l'égalité des chances, on multiplie les inégalités qui, à terme, se cumulent et altèrent l'optimum

²⁶⁷ MADIOT, Yves, Vers une « territorialisation » du droit, *art. cit.* p. 948.

²⁶⁸ *Ibidem* p. 952. Pour M. Madiot, « La démocratie territoriale, c'est l'émergence du territoire, dans sa diversité, comme élément de la dignité de la personne humaine ».

²⁶⁹ PONTIER, Jean-Marie, Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique, *A.J.D.A.*, octobre 1997, pp.723-730.

²⁷⁰ RAWLS, John, *Théorie de la justice*, Oxford, 1972, trad. Anglaise par AUDARD Catherine, Paris, Ed. du Seuil, Coll. Points, essais, 1997, 665 p.

économique. John Rawls garde le système libéral ayant pour base le modèle économique du marché, mais l'accompagne d'un principe d'équité qui vise par la distribution d'avantages sociaux aux plus démunis, à recréer les conditions d'un juste enrichissement de chacun. John Rawl utilise l'équité aux fins de l'efficacité économique.

Consciente des inégalités que génère le marché, l'analyse libérale compte par l'équité, éviter l'implosion de son système de régulation. « Il n'y a pas d'injustice dans le fait qu'un petit nombre obtienne des avantages supérieurs à la moyenne, à condition que soit par là améliorée la situation des moins favorisés » explique Rawls²⁷¹. Une société juste n'est pas une société indifférenciée. La justice peut être compatible avec les différences et les inégalités. Les seules inégalités souhaitables visent à améliorer la situation des moins favorisés. Ce nouveau contrat social est la théorie de la justice comme équité. Rawls n'oppose pas l'égalité à l'équité.

L'influence de l'équité dans le système juridique explique un nombre grandissant de discriminations légales. L'équité telle que prônée par l'analyse libérale doit restaurer l'efficacité économique nécessaire à une société de compétition. L'équité permet de limiter la sphère publique et oblige un redéploiement de l'action de l'Etat. Ce n'est que le prolongement de la critique du « trop d'Etat » par un appel à plus de responsabilité et d'initiative pour la société civile. Réceptive à cette critique de l'Etat, une certaine analyse économique en France estime, en se prévalant des travaux de John Rawls, le principe d'égalité dépassé. « L'équité est une nouvelle condition de l'efficacité » est-il écrit dans le Rapport « La France de l'An 2000 »²⁷². Selon ce rapport, l'équité devient le nouveau modèle social ou le référentiel de l'action publique, comme l'égalité l'a été après la guerre. A vouloir trop réduire les inégalités suivant une vision égalitaire, c'est l'efficacité globale du pays qui est altérée sans pour autant réduire les disparités. Ainsi, toujours selon l'analyse économique libérale, mieux vaut laisser le marché opérer une différenciation des espaces et n'agir par discrimination que sur les territoires les plus pénalisés en permettant à chacun de valoriser ses atouts²⁷³. L'analyse économique libérale allie productivité et solidarité aux moyens de l'équité. Cette analyse emporte facilement l'adhésion.

Mais, en devenant un principe en soi qui se substitue à l'égalité au lieu de la tempérer, des risques existent quant au maintien de l'unité sociale. En d'autres termes, de la même manière que

²⁷¹ RAWLS, John, *Théorie de la justice*, op. cit. p. 41.

²⁷² MINC, Alain (Commission sous la présidence de), *La France de l'an 2000*, Rapport au Premier ministre, Commissariat général au Plan, Ed. Odile Jacob / La documentation Française, Paris, 1994, 320 p. (voir p. 89) et pour un commentaire de ce rapport : MATRAY, Luc, Le rapport Minc sur la France de l'an 2000, *Regards sur l'actualité* 1995, n° 207 pp. 29-40. Egalement, MINC, Alain, Egalité ou équité ?, *Le Monde* du 5 janvier 1995, p. 2 ou encore dans le même sens MINC, Alain, SEGUIN, Philippe, *Deux France ?*, Paris, Plon, 1994, 303 p.

²⁷³ MINC, Alain, *La France de l'an 2000*, op. cit. p. 278.

l'obsession de l'égalitarisme montre ses limites, l'obsession de la différenciation juridique territoriale comporte des insuffisances.

Le devoir de solidarité tel qu'il pourrait s'envisager par l'unique raisonnement en équité n'est pas toujours satisfaisant. Il existe, dans le sillage de l'analyse économique, une tendance à ériger l'équité en unique condition de la mise en œuvre d'une juste compétition libérale et qui s'éloigne de la conception d'une équité qui tend avant tout à l'égalisation des conditions de vie. En effet, l'excessive multiplication des mesures spécifiques peut dévier sur une société plus individualiste, aux droits subjectifs, qui s'éloigne de la notion de justice sociale²⁷⁴. De répondre normalement aux populations « à chacun selon ses besoins », la déviance s'organise en faveur de ce qu'Hélène Thomas appelle « la vision méritocratique néo-libérale rénovée de type - à chacun selon ses mérites et ses œuvres - fondée sur une interprétation politique du principe philosophique de différence énoncé par John Rawls »²⁷⁵. En économie libérale, l'égalité des chances est un principe qui signifie qu'aucun individu ne doit être handicapé au départ de la compétition mais seuls les meilleurs l'emportent²⁷⁶.

On sait aussi que de fortes mesures d'équité peuvent entraîner la multiplication des droits subjectifs et le risque inhérent de marginalisation des individus et populations qui en sont bénéficiaires. La reconnaissance du particularisme économique et social peut installer durablement les populations ou les territoires dans une position d'assistés, une forme implicite d'exclusion justifiant des mesures dérogatoires. La discrimination ou l'action positive ne doivent pas être des prétextes au renforcement du phénomène de communautarisation qui engendre au contraire l'inégalité. Il y a là le risque d'accroître la tendance de la société à évoluer à plusieurs vitesses. Ce serait désigner des groupes de personnes victimes qui pourraient revendiquer un statut spécifique afin d'obtenir comme une fin en soi, des droits spécifiques, ce qui ne les ferait pas progresser jusqu'à l'égalité réelle mais renforcerait au contraire, leur condition de défavorisés. Une application équitable du principe d'égalité conduit à reconnaître un droit à la différence parfois excessif. Ce risque a été constaté aux Etats-Unis avec la politique d'« affirmative action » qui, à vouloir aider les minorités ethniques (éducation, emploi) dès les années soixante afin de compenser les discriminations du passé, a conduit à renforcer ces

²⁷⁴ Pour un point de vue critique à l'égard du rapport Minc : SIMONNOT, Philippe, A propos de l'« équité », *Le Monde*, mardi 20 décembre 1994, supplément *Le Monde Economie*, p. I et VII.

²⁷⁵ THOMAS, Hélène, Vers un renversement de la dialectique égalité et équité dans les politiques sociales, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, op. cit., pp. 93-112 (cit. p. 111).

²⁷⁶ 3 postulats : individualisme, valorisation du mérite, universalisme.

minorités dans leurs diversités sociales et leur distanciation du reste des autres communautés²⁷⁷. Cette démarcation juridique contredit l'objectif initial d'égalité des droits.

En France jusqu'à présent, les politiques territoriales ont été peu instrumentalisées par les pressions identitaires²⁷⁸. Hormis les territoires d'outre-mer, la Corse, l'Alsace-Moselle, toutes les collectivités locales ont des compétences identiques selon leur catégorie. Cet égalité des compétences l'emporte encore sur les revendications d'une équité de compétence qui veut différencier les compétences locales en fonction des besoins, des ressources ou de la taille des collectivités locales. De même, la question des minorités ethniques n'apparaît que de façon lointaine et masquée dans la politique de la ville. La Corse, les départements et territoires d'outre-mer²⁷⁹ se trouvent toutefois sur un terrain glissant à la limite des revendications identitaires qui accentuent la particularité des populations insulaires et ne vont pas dans le sens de l'égalité des droits sur l'ensemble de la République.

Il faut aussi prendre garde aux deux sens que peut revêtir l'équité. Le sens moral (conservateur ou aristocratique) qui invite les riches à agir en faveur des pauvres mais en les maintenant dans un rapport de subordination et dans un statut juridique différent et inférieur, du sens démocratique, où l'équité permet à tous d'accéder à l'égalité des droits²⁸⁰.

L'équité doit rester une adaptation ponctuelle du principe d'égalité²⁸¹. Ce droit d'exception n'est pas prévu pour être durable. C'est un droit pour les périodes anormales, un droit de crise. S'il s'inscrit durablement et devient une mesure pérenne, le droit dérogatoire constituera alors une atteinte au principe d'égalité et même, en économie, une atteinte à la libre concurrence. L'équité n'est pas une notion autonome mais un moyen au service de l'objectif d'égalité dont l'Etat reste garant dans une vision intégratrice et universelle de la société²⁸². La généralité de la règle doit subsister comme matrice de l'unité républicaine au risque, à terme, de conduire « à la déliquescence de la logique de la République indivisible »²⁸³.

²⁷⁷ Voir, NOBLET, Pascal, Egalité et discrimination positive. Le cas de la France et des Etats-Unis, *Rev. fr. des affaires sociales*, n°4 oct.-déc. 1998, pp. 131-148 ; BOURETZ, Pierre, L'Affirmative action ou les infortunes de l'égalité, *Pouvoirs*, n°59, 1991, pp. 115-128.

²⁷⁸ NOBLET, Pascal, Egalité et discrimination positive. Le cas de la France et des Etats-Unis, *art. cit.* p. 140.

²⁷⁹ Par exemple, la Nouvelle Calédonie a récemment bénéficié d'un statut dérogatoire : loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juill. 1998 rel. à la Nouvelle Calédonie, *J.O.* du 21 juillet 1998, p. 11143 et loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 rel. à la Nouvelle Calédonie, *J.O.*, 21 mars 1999, p. 4197.

²⁸⁰ Ces deux versions du principe d'équité ont pris naissance dans la Grèce Antique notamment à partir des travaux d'Aristote.

²⁸¹ En ce sens BORGETTO, Michel, Egalité, solidarité...équité ?, *art. cit.*, p. 277-279.

²⁸² BELLOUBET-FRIER, Nicole, Le principe d'égalité, *art. cit.* p. 164.

²⁸³ Pour une vision critique des discriminations positives voir FRAISSEIX, Patrick, De l'Etat-Nation à l'Etat « groupusculaire » : chronique d'un dépérissement engagé, *D.*, 2000, n°4, chron. pp. 61-67. En s'engageant

§2 – La multiplication des discriminations positives dans l’action économique territoriale

En aménagement du territoire, l’égalité des chances ne suppose plus l’égalité de traitement²⁸⁴. Cette façon de concevoir l’aménagement du territoire s’amplifie dans le contexte de l’économie globalisée et reçoit la reconnaissance officielle du législateur (A). Les exemples de discriminations au nom de l’équité se multiplient (B).

A – Les discriminations au grand jour dans la politique d’aménagement du territoire de l’Etat

Sortant l’aménagement du territoire d’une certaine léthargie, le grand débat national pour l’aménagement du territoire de 1993 à 1995, fit largement état dans ses travaux²⁸⁵ de la notion d’équité comme le nouveau concept référent de l’action publique. L’Etat amplifie les politiques basées sur la différence de situation. En aménagement du territoire, « à la vision un peu angélique traditionnelle – en termes notamment de convergence entre les régions – s’est substituée une approche fondée sur la polarisation de l’espace : celle-ci insiste sur le caractère extrêmement coûteux qu’il y aurait à contrecarrer la tendance à la spécialisation du territoire, et souligne que le saupoudrage est clairement contre-productif (...) » relaye le Rapport Minc²⁸⁶. Dans cette optique, il ne s’agit plus d’imposer « d’en haut » à l’hexagone un schéma national. C’est à l’efficacité globale de l’économie que s’attache l’aménagement du territoire, plus qu’à corriger les inégalités territoriales. L’Etat redistribue moins les richesses ou ne répartit les équipements qu’il n’essaie de les faire émerger à partir des territoires²⁸⁷.

Il ne faut cependant pas voir dans la réforme de l’aménagement du territoire en 1995, le signe de l’apparition soudaine de la notion d’équité et des actions sélectives. Afin de poursuivre les priorités fixées par l’aménagement du territoire ou le Plan, des discriminations générales c’est à dire s’appliquant à une catégorie entière d’entreprises, ou des discriminations individuelles, sont employées depuis longtemps dans les politiques économiques. En effet, l’Etat n’a pas traité de la même manière les sites en crise et ceux en expansion, les zones littorales et les zones montagneuses, la région parisienne et la province. Mais, les précédents relevaient du caractère

fortement sur la voie du droit dérogatoire, l’Etat ne « transcende plus les minorités mais les sublime en confectionnant autant de régimes dérogatoires » (ou de statuts discriminatoires) contraires à l’égalité des droits et préjudiciables à l’unité républicaine. Et pouvant « ébranler les canons de la République égalitaire et universaliste ».

²⁸⁴ BERNARD, Paul, La loi sur l’aménagement du territoire, un texte fondateur, *Rev. adm.*, 1995, n°283, p. 70-75 ; ALBERT, Jean-Luc, PEREAU, Jean-Louis, De l’inégalité, pour préserver ou restaurer l’égalité : les nouveaux instruments financiers et fiscaux de l’aménagement du territoire, *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 70 2/1995, pp. 141-148.

²⁸⁵ *Débat national pour l’aménagement du territoire*, Document d’étape, D.A.T.A.R., La documentation Française, avril 1994, 71 p. + ann.

²⁸⁶ MINC, Alain, *La France de l’an 2000*, op. cit. p. 89.

²⁸⁷ BERNARD, Paul, La loi sur l’aménagement du territoire, un texte fondateur, *art. cit.* p. 72.

exceptionnel de l'action publique. Or dans le discours de la politique d'aménagement du territoire de l'Etat depuis le début des années quatre-vingt-dix, la discrimination n'est plus considérée comme une entorse au principe d'égalité mais est proclamée condition même de la politique d'aménagement du territoire²⁸⁸.

L'Etat cherche à développer une façon d'aménager le territoire à laquelle souscriraient aussi les acteurs locaux. L'article 1^{er} de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, avait défini le but de sa politique en tant qu'elle devait « assurer à chaque citoyen, *l'égalité des chances* sur l'ensemble du territoire », « créer les conditions de leur égal accès au savoir, corriger les « inégalités des conditions de vie (...) liés à la situation géographique, économique et d'emploi », « *compenser les handicaps territoriaux*, fixer « des dispositions dérogatoires modulant les charges imposées à chacun », « réduire les écarts de ressources entre les collectivités territoriales en tenant compte de leurs charges »²⁸⁹. Le principe du texte était « à territoires inégaux, régime social et fiscal inégal »²⁹⁰. Dans son article 42, la loi énonce que des « politiques renforcées et différenciées de développement sont appliquées dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques et sociaux ».

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 poursuit l'abandon des politiques globales et centralisées. La politique d'aménagement et de développement durable du territoire vise à réduire les inégalités territoriales (art. 1§3). De même (art. 1§4) : « Elle assure *l'égalité des chances* entre les citoyens en garantissant à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire et réduit les écarts de richesse entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques ».

Pour le législateur : « La politique d'aménagement et de développement durable repose sur les choix stratégiques suivants (...) - la correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une *intervention différenciée*, selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion et la désertification rurale rencontrés et selon les besoins locaux d'infrastructure de transport, de communication, de soins et de formation » (article 2§8). L'emploi est l'un des critères justifiant

²⁸⁸ PUGEAULT, Serge, Principe d'égalité et aménagement du territoire, in NEMERY, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, op. cit., pp. 133-142.

²⁸⁹ J.O. 5 fév. 1995, p. 1973.

²⁹⁰ Charles PASQUA devant l'Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 1^{er} décembre 1994 (J.O. *Débats parlementaires*, A.N., 2 décembre 1994, p. 8078). Voir aussi, le Rapport LARCHER, Gérard, Sénat, 1994-1995, n°35, p. 49.

des mesures différenciées : « - un soutien aux initiatives économiques *modulé*²⁹¹ sur la base de critères d'emploi et selon leur localisation sur le territoire en tenant compte des zonages en vigueur » (art.2§9). Toutefois, rarement les textes officiels emploient le terme de « discrimination positive » alors que sans les nommer, ils en illustrent le contenu²⁹².

B – Exemples de discriminations en aménagement du territoire

Les actions sélectives combinant l'intensité des aides et un territoire géographique restreint, se multiplient d'autant plus que l'équité économique est tolérée par la Commission européenne²⁹³. L'équité se retrouve dans les services publics et la péréquation financière (1). Mais, c'est dans les zones défavorisées que le principe de la discrimination positive s'illustre particulièrement, notamment par la fiscalité (2).

1 – Les services publics et la péréquation financière entre les collectivités locales

La règle de droit doit s'adapter à des situations particulières. Il en va par exemple, de la survie de la notion de service public en tant qu'élément indissociable de l'équilibre social de la Nation. Il est impossible d'appliquer l'égalité territoriale, c'est à dire de faire en sorte que « tout habitant, quel que soit l'endroit où il réside, ait accès au même ensemble de biens et services que les autres »²⁹⁴. En fonction de la diversité des territoires, il faut envisager des formes adaptées de gestion, d'organisation et de fonctionnement du service public. Normalement, une conception rigoureuse du service public interdirait les régimes de faveur mais, comme l'explique Didier

²⁹¹ A chaque fois, c'est nous qui mettons en exergue.

²⁹² Curieusement, le terme reste tabou. On le trouve dans certains textes (un arrêté - seule publication au *J.O.* - mais plusieurs circulaires, notes adm. et un avis du conseil de la concurrence) uniquement depuis 1990 : arrêté du 23 décembre 1993 portant création d'un traitement automatisé d'informations indirectement nominatives réalisé à l'occasion d'une étude de la politique de l'emploi et de la politique de la ville ayant pour finalité de mesurer l'impact des politiques d'emploi dans les quartiers défavorisés (*J.O.*, 7 janv. 1994, p. 441 ; *B.O. Min. du travail, emploi et formation prof.*, n°2 du 5 fév. 1994). Circul. n°92-05 du 4 mars 1992 relative à l'amélioration du réseau d'accueil des jeunes dans le cadre des carrefours-jeunes : missions locales et permanences d'accueil, information et orientation (*B.O. Min. travail, emploi, formation prof.*, n°9 du 20 mai 1992). En droit pénal : Circul. du 26 avril 1990 : Définition des procédures de concertation pour l'élaboration, le suivi et le contrôle de l'exercice des plans de formation des détenus (*B.O. Min. justice* n°38 du 30 juin 1990.), circulaire du 28 avril 1995 organisation de la formation professionnelle en milieu pénitentiaire (*B.O. Min. justice* n°59 du 30 sept. 1995), circul. du 31 juillet 1993 : mise en œuvre des décrets n°93-193 du 8 fév. 1993 et n°93-347 du 15 mars 1993 portant modification de certaines dispositions du code de procédure pénale (*B.O. Min. justice* n°51 du 30 sept. 1993) de même que des notes administratives (note du 8 fév. 1996 rel. au développement de la réinsertion et de la probation, programme de lutte contre l'illétrisme 1996, *B.O. Min. justice* n°61 du 31 mars 1996 ; protocole d'accord du 11 fév. 1992 entre la délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté et le ministère de la justice, *B.O. Min. justice* n°45 du 31 mars 1992 ; note du 13 déc. 1994 rel. au programme de lutte contre l'illétrisme 1995 des administrations pénitentiaires *B.O. Min. Justice*, n°57 du 31 mars 1995) et un avis du Conseil de la concurrence du 30 juin 1998 rel. au projet de décret modif. le décret n°90-200 du 5 mars 1990 rel. à l'exercice de la profession de commissionnaire de transport de marchandises (*B.O. M.E.L.T.T.* n°8 du 10 mai 1999 ; *B.O.C.C.R.F.*, n°10 3 juin 1999, p. 288.

²⁹³ Parmi les principes fondateurs du marché commun réside celui de l'équité économique.

²⁹⁴ JAYET, Hubert, PUIG, Jean-Pierre, THISSE, Jacques-François, Les enjeux économiques de l'organisation du territoire, *Revue d'Economie Politique*, n°106, janv.-fév. 1996, pp. 127-158 (cit. p. 149).

Truchet, sous des considérations d'égalité des chances : « l'équité inspirerait des modulations du service public (dans son accès, son fonctionnement, sa tarification) en faveur d'usagers (ou d'agents) qui éprouveraient soit un besoin particulier du service, soit des difficultés particulières pour en profiter (ou les deux à la fois) »²⁹⁵. Le service public doit s'adapter aux besoins des habitants et être plus présent là où il y en a le plus besoin²⁹⁶. Si pour l'heure l'équité ne joue encore qu'un rôle modeste dans la modulation de l'égalité dans le service public, elle est appelée à croître en faveur des populations défavorisées²⁹⁷.

L'équité territoriale « vise à assurer la meilleure accessibilité possible aux habitants les plus défavorisés »²⁹⁸. Les services doivent être accessibles à tous dans des conditions normales (téléphone, service postal, transport, électricité). D'où l'apparition de la péréquation tarifaire. L'ouverture à la concurrence de certains services publics provoque le repli des opérateurs sur des services rentables et l'abandon de la desserte de certaines régions. La péréquation tarifaire vise à offrir aux usagers de régions rurales un service public de qualité mais en sachant que le prix proposé ne sera pas en rapport direct avec son coût, beaucoup plus élevé. Il revient à l'Etat aidé des autres collectivités publiques, de subventionner la différence entre le tarif proposé et le coût réel du service.

La correction des inégalités financières territoriales au moyen de la péréquation et du transfert de ressources entre collectivités locales, est également réalisée en équité. L'autonomie financière des collectivités locales en France (l'une des plus importante d'Europe) ne peut mener qu'à des « iniquités territoriales »²⁹⁹. Cependant les inégalités financières entre collectivités locales ne sont pas toutes inéquitables puisque toutes les collectivités n'ont pas les mêmes charges. Mais, à charges égales, les inégalités fiscales entre collectivités locales doivent être corrigées dans un but de justice sociale. Les écarts de richesse fiscale sont importants entre les collectivités locales. En 1998, Les bases d'imposition de la taxe professionnelle variaient de 1 à 6 entre les Hauts-de-Seine (27.236 francs ou 4.152 euros par habitant) et la creuse (4.800 francs ou 731 euros)³⁰⁰. La distorsion des taux est inéluctable. La péréquation en France revêt deux

²⁹⁵ TRUCHET, Didier, La dualité égalité et équité dans le service public, *art. cit.* p. 84.

²⁹⁶ *Ibidem* p. 91.

²⁹⁷ Notamment par l'octroi dans les quartiers en difficulté, de plus de moyens financiers mais surtout humains (agents de police, éducateurs, etc.) : B., Ph., H., N., Le service public reste absent ou défaillant dans les quartiers en crise, *Le Monde*, vend. 13 février 1998, p. 8.

²⁹⁸ MARTINAND, Claude (prés.), LORENZI, Jean-Hervé (rapporteur), *La régulation des services publics, concilier équité et efficacité*, Commissariat général du Plan, Ed. ESKA, Ed. ASPE, Rapports off., 1996, p. 149. Egal. p. 30.

²⁹⁹ GILBERT, Guy, L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question ?, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, *op. cit.*, pp. 159-189.

³⁰⁰ VALLETOUX, Frédéric, Pour un renforcement de la solidarité financière entre collectivités, *Les Echos*, jeudi 18 mars 1999, p. 23.

modalités : la péréquation verticale, c'est à dire entre l'Etat et les collectivités locales, et horizontale, entre les collectivités locales de même nature. La péréquation financière verticale est parfois mal perçue par les élus locaux. Elle est de nature à augmenter les transferts de l'Etat et altérer la libre administration des collectivités locales.

Les principaux instruments financiers et fiscaux de redistribution équitable des ressources entre les collectivités locales sont la dotation globale de fonctionnement³⁰¹, le fonds national de péréquation³⁰², le fonds de solidarité urbaine³⁰³, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle³⁰⁴, les fonds départementaux de péréquation³⁰⁵, le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France³⁰⁶, la dotation de solidarité rurale³⁰⁷, le fonds de correction des déséquilibres régionaux³⁰⁸. Pour l'heure, les montants redistribués sont encore moindres par rapports aux masses fiscales en jeu. Par exemple, les différents fonds de péréquation de la taxe professionnelle mobilisent un peu moins de 10% des sommes récoltées au titre de cet impôt³⁰⁹.

³⁰¹ Même si la D.G.F., n'est pas un fonds de péréquation, elle corrige près de 40% des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre communes. Elle se compose d'une dotation de base, d'une dotation de péréquation, d'une dotation de compensation et de concours particuliers. Voir : GILBERT, Guy, L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question ?, *art. cit.* p. 185 ; GUENGANT, Alain, Equité territoriale et inégalités. Le rôle de la D.G.F. dans la réduction des inégalités financières entre les communes, Litec, coll. G.R.A.L., série études et recherches économiques, 1983, n°15, 224 p. ; GILBERT, Guy, GUENGANT, Alain, Fiscalité locale et aménagement du territoire, *art. cit.*; BLANC, J., MARZIALS, A., *Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*, L.G.D.J., Coll. « systèmes », 1993, 152 p. ; NEEL, B., La dotation globale de fonctionnement des collectivités locales, *A.J.D.A.*, 1988, pp. 173-190 ; GIRAULT, Claude, *Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales : mode d'emploi*, Paris, Berger-Levrault, 1993, 169 p. ; MUZELLEC, Raymond, *Finances locales*, Mémentos Dalloz, 1995, 253 p. ; PAYSANT, A., *Finances locales*, P.U.F., coll. Droit fondamental, 1993, 554 p. ; BOUVIER, Michel, *Les finances locales*, L.G.D.J., coll. Systèmes, collectivités locales, 6^{ème} ed. 1999, 194 p.

³⁰² Depuis la loi du 4 fév. 1995 *précit.* (art. 70), art. 1648 B *bis* du C.G.I. Ce fonds bénéficie aux communes au faible potentiel fiscal par habitant (inférieur à 5% de la valeur moyenne des communes de même catégorie) et à effort fiscal important (supérieur à la moyenne) cf. *Journal des Maires* textes off. comm. avril 1999, pp. 4-5.

³⁰³ Créée en 1991, cette source de crédits a pris la forme d'un concours particulier de la D.G.F. En 1993, une dotation particulière de solidarité urbaine (D.P.S.U.) s'est ajoutée au mécanisme.

³⁰⁴ Loi du 10 janv. 1980 *précit.*: art. 1648 A *bis* et B du C.G.I. Il compense les pertes importantes de base de taxe professionnelle des communes et de leurs groupements, cf. *Journal des Maires* textes off. comm. avril 1999, pp. 1-3.

³⁰⁵ Créés en 1975 : art. 1648 A du C.G.I. : fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ; 1648 AB, fonds départementaux de solidarité pour l'environnement (au profit des communes où sont stockés des déchets industriels spéciaux, ultimes et alimentés par les communes où sont produits les déchets).

³⁰⁶ Créé par la loi du 13 mai 1991 *précit.* et modif. par celle n°96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales (*J.O.* 27 mars 1996, p. 4663), le fonds se superpose à la D.S.U. Il est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus riches au profit de celles qui cumulent des charges élevées et des richesses fiscales peu importantes.

³⁰⁷ Art. 234-13 du *Code des communes*, loi n°93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modif. le *Code des communes* et le *Code général des impôts* (*J.O.* 24 janv. 1994, p. 122).

³⁰⁸ Art. 64 du C.G.I. créée par la loi du 6 fév. 1992 A.T.R. *précit.* Prélèvement sur les recettes fiscales des régions riches pour les régions dont le potentiel fiscal est inférieur à 15% de la moyenne nationale (14 cas en 1998).

³⁰⁹ 157 milliards de francs en 1998, soit 23.9 milliards d'euros, VALLETOUX, Frédéric, Pour un renforcement de la solidarité financière entre collectivités, *art. cit.*

Par la loi du 13 mai 1991 (et son article 7)³¹⁰ le législateur a mis en place une dotation de solidarité urbaine au sein de la dotation globale de fonctionnement des communes, « afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ». La loi créait aussi (article 14) un fonds de solidarité des communes appartenant à la région Ile-de-France dans le but de « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines de cette région qui supportent des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population » sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Interrogé dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité de cette loi, le juge constitutionnel a estimé dans un premier temps et à propos de la dotation de solidarité urbaine et des modifications de la D.G.F., que la loi ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales car elle « n'est susceptible d'entraîner dans l'hypothèse la plus défavorable qu'une diminution minime de la progression de leur D.G.F., laquelle ne constitue d'ailleurs qu'une partie des recettes de fonctionnement des communes ». Dans un second temps, il a estimé que l'institution d'un régime de solidarité intercommunale propre à la région Ile-de-France redistribuant les ressources en vue de l'amélioration des conditions de vie dans les communes au faible potentiel fiscal et aux charges particulières, n'était pas contraire au principe d'égalité³¹¹.

La péréquation financière a été ensuite relancée par la loi du 4 février 1995 qui a modifié les conditions d'exercice de la péréquation de la taxe professionnelle³¹². Le législateur a fait de la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales un objectif fondamental de l'aménagement du territoire³¹³.

2 – Le développement des zones défavorisées à fiscalité différenciée

C'est en matière fiscale que le traitement des territoires est le plus différencié. L'ampleur et la récurrence des discriminations fiscales territoriales marquent une étape inédite en droit fiscal français³¹⁴. Dans cette optique, la fiscalité est considérée comme un facteur déterminant de

³¹⁰ Loi n°91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le Code des communes, *J.O.* du 14 mai 1991, p. 6329 ; *A.J.D.A.*, 1991, pp. 513-516, comm. BORDRON, Bruno.

³¹¹ Décision n°91-291 DC du 6 mai 1991, *Fonds de solidarité des communes*, *Rec.* p. 40, *R.F.D.C.*, n°7-1991, note PHILIP, Loïc, pp. 497-501.

³¹² MUZELLEC, Raymond, La péréquation financière entre les collectivités locales : perspectives et réalités, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 923-935.

³¹³ Art. 68 de la loi du 4 février 1995, *précit.* Le législateur avait fixé un objectif pour 2010 : au sein d'un même espace régional les ressources des collectivités territoriales ne devront être inférieures à 80% ni excéder 120% de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements.

³¹⁴ GILBERT, Guy, Les fondements économiques de l'exception fiscale territorialisée, *R.F.F.P.*, n°63, septembre 1998, pp. 23-35.

l'implantation des entreprises³¹⁵. L'aménagement du territoire s'appuie sur un droit territorialisé où sont « mises en vitrine »³¹⁶ des zones géographiques défavorisées. C'est le cas des zones d'entreprises (a), de la Corse et des départements d'outre-mer (b) et des territoires urbains ségrégués ou ruraux en voie de dépeuplement (c).

a – Les zones d'entreprises

Le cas des « zones économiques » ou des « zones d'entreprises »³¹⁷ est très illustrant de l'application de l'équité. Ces zones de droit adapté existent en Asie du Sud-Est (notamment à Hong-Kong) et aux Etats-Unis (foreign trade zone ou freeports) depuis plusieurs décennies autour des villes portuaires. Reprenant l'idée de franchise qui est à la base des anciennes « zones franches » dont on trouve trace dans l'Antiquité³¹⁸, le régime des zones d'entreprises est la conséquence de la mise en œuvre de politiques libérales qui, sur un territoire donné, visent à donner une grande liberté aux entrepreneurs en allégeant la pression fiscale et les procédures administratives. Il s'agit sur une aire restreinte en déclin, d'encourager le fonctionnement d'un marché libre. La puissance publique y est réduite à une action d'impulsion et de coordination.

Au début des années quatre-vingts, on assista au fort développement des zones d'entreprises notamment aux Etats-Unis³¹⁹. En Europe, c'est l'expérience britannique qui est à l'origine des zones d'entreprises³²⁰ sous l'influence de l'économiste Peter Hall, spécialiste de la planification urbaine³²¹. L'Irlande, l'Italie et la Belgique y eurent aussi recours comme réponse à

³¹⁵ ALBERT, Jean-Luc, Implantation d'entreprises, aménagement du territoire et incitations fiscales : pour une démarche renouvelée, in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, op. cit. pp. 489-507 ; JAILLARDON, Edith, Aménagement du territoire et incitations fiscales, *Annuaire des Collectivités locales*, LITEC, 1993, pp. 65-79 ; EDMOND, C., Le développement des zones à statut fiscal privilégié, *Regards sur l'actualité*, juin 1998, n°242, p. 41.

³¹⁶ LEFEBVRE, Sylvain, Découpage et dérogation : les zones franches économiques, communication écrite aux Dixièmes Entretiens Jacques Cartier, « *Les découpages du territoire* », Lyon, Communauté Urbaine de Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997, publié in INSEE Méthodes n°76/77/78, juillet 1998.

³¹⁷ Ou encore des zones d'emploi (dénomination U.E.) ou zones libres économiques : GRUBEL, H.-G, Théorie des zones libres économiques, *Problèmes économiques*, 23 mars 1983, n°1816, pp. 12-18.

³¹⁸ On trouve trace des premières zones franches en mer Egée (Ile grecque de Delos, 166 avant J.C.), plus tard au moyen âge les villes franches étaient situées en bord de mer et bénéficiaient d'un régime de franchise d'impôt pour les produits et les activités économiques de commerce (Marseille, Dunkerque, La Rochelle, Hambourg etc.), voir, HEURTEUX, Claude, NGUYEN, Philippe, Les zones d'entreprises en France, *R.F.F.P.*, n°18, 1987, pp. 79-91 ; HEURTEUX, Claude, *Les zones d'entreprise*, P.U.F., Que sais-je ?, n°2547, 1990, 127 p.

³¹⁹ « Empowerment Zone, Employment and Development Act » en 1983, « Deficit Reduction Tax Act » en 1984. Le secrétariat d'Etat à l'urbanisme et au logement avait décidé de créer 75 zones d'entreprises sur 3 ans : BOUVIER, Michel, L'expérimentation de zones d'entreprises en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis : dérégulation et évolution de l'interventionnisme étatique, *R.F.F.P.*, n°9, 1985, pp. 147-169.

³²⁰ Dans le Kent, notamment sur le célèbre site fermé de la Royal Navy à Chatham ou l'Ile aux chiens à Londres : 10 zones en 1981, puis 1 en 1982 et 10 en 1983, 4 en 1984 : 25 en tout dont 17 en Angleterre, 3 au Pays de Galles (dont Swansea), 3 en Ecosse (dont la zone du Nord Lanarkshire en Ecosse), 2 en Irlande du Nord (Belfast, Londonderry).

³²¹ Décidées en 1980 et mises en œuvre en 1981 sous l'impulsion du gouvernement de Margaret Thatcher et du Chancelier de l'Echiquier Sir Geoffrey Howe, les zones d'entreprises libéraient les entreprises des contraintes

la crise économique³²². Dans tous les cas, le but est identique mais traité de façon plus ou moins globale : créer des emplois et régénérer le tissu économique local.

En France, l'intervention économique ciblée sur des pôles a été initialement expérimentée avec les métropoles d'équilibre en 1963 où l'Etat organisait le développement régional par la concentration des moyens. Dès la fin des années cinquante, les premières vagues de licenciement ont été constatées dans les sites d'extraction du charbon ou le site sidérurgique d'Hennebont ou d'exploitation des schistes bitumineux d'Autun³²³. Si un grand nombre d'opérations de reconversion de ces sites ont été mises en œuvre depuis 1954³²⁴, il faut attendre le début des années quatre-vingts, pour voir apparaître des mesures de très grande ampleur destinées à reclasser les salariés, créer de nouveaux emplois et améliorer l'environnement des entreprises. Face au déclin de secteurs industriels tels que la sidérurgie, les chantiers navals, le charbon, quinze pôles de conversion ont été retenus par le Gouvernement en février 1984 en raison de l'ampleur des restructurations³²⁵. La grande concentration de moyens financiers sur ces pôles a freiné les réductions d'effectifs³²⁶. En 1986, les zones d'entreprises sont créées sur les sites de

fiscales de l'Etat (pour les entreprises existantes ou nouvelles pour dix ans : amortissements libres des bâtiments industriels, exemption de l'impôt sur le revenu, exemption des impôts locaux sur la propriété industrielle et commerciale, dégrèvement total de l'impôt sur le revenu et sur les sociétés pour 100% de la dépense en capital concernant les bâtiments industriels et commerciaux, exemption des taxes de formation professionnelle et des obligations de fournir des informations aux services d'apprentissage, priorité d'examen des dossiers concernant certaines soumissions en matière de douane, allègement des restrictions en matière d'urbanisme et accélération des procédures d'autorisation, réduction des exigences administratives en matière d'informations statistiques à transmettre aux services de l'Etat). En même temps furent réduites les compétences des collectivités locales afin d'alléger les contraintes d'urbanisme et certains impôts locaux (Local Government, Planning and Land Act 1980). Les collectivités locales avaient en charge l'administration des zones par leur équipement en infrastructures. Voir BREUILLARD, Michèle, Les zones d'entreprises britanniques : une expérience de dérégulation plus qu'une mesure de conversion économique, *Les cahiers du CRAPS*, n°8, juin 1989, pp. 98-122 ; BOUVIER, Michel, L'expérimentation de zones d'entreprises en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis : dérégulation et évolution de l'interventionnisme étatique, *art. cit.* p. 161.

³²² Zone franche de Gorizia en Italie ; revitalisation de sites dans la région de Bruxelles-Capitale (en Belgique en 1983/1984 a été créé 6 zones d'emplois dont 3 en Flandre et 3 en Wallonie) ; zone de régime fiscal spécifique « Customs House Docks Area » à Dublin.

³²³ CLAMADIEU, Jean-Pierre, Les actions de conversion : éléments de bilan, *Les cahiers du CRAPS*, n°8, juin 1989, pp. 7-17.

³²⁴ 1954 : premier mécanisme d'aide financière à la conversion, 1967, création des commissariats à la conversion industrielle, 1972, création du groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM), 1979, création d'un fonds spécial d'adaptation industrielle.

³²⁵ Dunkerque-Calais / Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais et Valenciennes / Vallée de la Sambre / Vallée de la Meuse / Bassin sidérurgique du Nord de la Lorraine / Bassin sidérurgique du Sud Lorrain / Région de Caen / Le Creusot- Montceau-les-Mines – Chalon-sur-Saône / Montluçon / Roanne / Sud du dep. de la Loire / Decazeville / Albi-Carmaux / La Seyne-la Ciotat / Fos-sur-Mer. De plus, preuve de l'importance de la reconversion ciblée sur quelques « points noirs économiques », le ministre chargé de l'aménagement du territoire avait pris le titre de ministre délégué chargé de l'aménagement du territoire *et des reconversions*.

³²⁶ Plus de 5 milliards de francs ont été investis sur ces pôles (P.A.T., F.E.D.E.R., F.I.A.T., etc.). 30.000 emplois sur quatre ans ont été aidés par la P.A.T. : CLAMADIEU, Jean-Pierre, Les actions de conversion : éléments de bilan, *art. cit.* p. 9 ; L'aménagement du territoire et les zones de conversion, *Lettre de la D.A.T.A.R.*, Fiche technique, déc. 1985 – janv. 1986, n°93.

Dunkerque (chantier naval de la Normed), Toulon-La Seyne et de Aubagne-La Ciotat³²⁷ et reçurent l'aval de la Commission européenne moyennant certains aménagements et la transmission de rapports trimestriels d'application.

Les entreprises industrielles ou commerciales nouvelles s'installant sur ces sites sinistrés (taux de chômage supérieur de 50% à la moyenne nationale) pouvaient bénéficier d'une exonération totale d'impôt sur les bénéfices (sauf résultats non liés à l'activité dans la zone comme le produit des actions et les parts de société) pendant dix ans³²⁸. L'exonération était obtenue sans agrément à condition de s'implanter dans la zone³²⁹ dans les cinq années à compter de la publication du décret de création des zones³³⁰ et d'avoir un effectif bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée ou d'un contrat de plus de six mois, égal ou supérieur à dix au cours de chaque exercice de la période des dix ans.

Egalement, les décrets du 28 août 1984 et du 4 mars 1986, prévoyaient une contribution exceptionnelle de l'Etat pour toute nouvelle embauche dans les régions de Lorraine et Nord-Pas-de-Calais³³¹. En 1993, deux nouvelles zones industrielles du Nord-Pas-de-Calais se sont rajoutées au dispositif avec la création de zones d'investissement privilégié³³². Sur ces zones proches de Valenciennes, les entreprises nouvelles soumises à l'impôt sur les sociétés bénéficient d'un crédit d'impôt égal à 22% de l'investissement industriel réalisé au cours des trois ans qui suivent la création de la société³³³. Le programme de reconversion entraîne aussi une série d'actions complémentaires au titre de la politique de l'emploi et de la formation, de la politique

³²⁷ Création après habilitation législative par la loi d'habilitation n°86-793 du 2 juillet 1986 (art. 2-5°) : ordonnance n°86-1113 du 15 octobre 1986 du gouvernement de Jacques Chirac, relative aux avantages consentis aux entreprises créées dans certaines zones (*J.O.*, 16 octobre 1986, p. 12478). Les zones ont été créées par décret en Conseil d'Etat au vu d'une convention passée entre l'Etat et la personne publique chargée de l'aménagement de la zone (collectivité locale ou groupement intercommunal). Chaque zone ne pouvait dépasser 300 ha.

³²⁸ Egalement exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (art. 223 *septies* du *C.G.I.*). Elles pouvaient aussi être éligibles aux exonérations de taxe professionnelle mais ne pouvaient pas recevoir d'aide de la part de l'Etat au titre de l'aménagement du territoire (P.A.T.).

³²⁹ Art. 3 à 5 de l'ordonnance du 15 octobre 1986, instruction du 28 janvier 1991, *Mon. T.P.B., textes off.*, 29 mars 1991, p. 347 ; HEURTEUX, Claude, NGUYEN, Philippe, Les zones d'entreprises en France, *art. cit.* p. 84; DE GORIAINOFF, Anne, Les zones d'entreprises, *Etudes foncières*, n°35, juin 1987, pp. 22-23

³³⁰ L'effet cesse donc, sur ces zones, à compter de 1992. Une entreprise implantée sur ces zones en 1991, voit la fin de son exonération en 2001.

³³¹ Décret n°84-802 du 28 août 1984 relatif à la contribution exceptionnelle de l'Etat à la création d'emplois dans la région Lorraine (*J.O.*, 29 août 1984, p. 2750) : aide versée tous les trimestres dans certaines zones, attribution par le Préfet, remboursement par l'Etat des charges salariales supportées par l'employeur pour toute création nette d'emplois (sur trois ans). Décret 86-297 du 4 mars 1986 relatif à la contribution exceptionnelle de l'Etat à la création d'emplois industriels dans la région Nord-Pas-de-Calais (*J.O.* du 5 mars 1986, p. 3410) : participation de l'Etat aux charges salariales pour tout nouvel emploi net sur 3 ans à raison de 30% la 1^{ère}, 20% la 2^{ème}, 10% la 3^{ème}.

³³² Loi de finances pour 1993 (art. 51), n°92-1476 du 31 décembre 1992, *J.O.*, 31 décembre 1992. Décret n°95-576 du 6 mai 1995 modif. le décret 93-814 du 11 mai 1993 portant création de la zone d'investissement privilégié de la Sambre-Avesnois (*J.O.* 7 mai p. 7419).

³³³ Ce crédit d'impôt est prélevé de l'impôt sur les sociétés dû au titre dix années suivant la création de la société.

industrielle, de la politique sociale ou de la politique urbaine. L'offre d'aide publique n'est pas seulement celle de l'Etat bien qu'il en soit le pourvoyeur majoritaire puisqu'elle est relayée par les collectivités locales, les chambres de commerce et les associations de développement.

b – Les départements d'outre mer (D.O.M.) et la Corse

Les D.O.M. se trouvent en situation économique précaire par rapport au reste de la France. Ils font l'objet de régimes fiscaux dérogatoires tels l'affranchissement en totalité ou en partie, pour les activités économiques de l'impôt sur les sociétés³³⁴. De même, le résultat d'exploitation imposable peut y faire l'objet de déductions pour certaines activités³³⁵. Il existe des aides à l'investissement productif dans les D.O.M. ou dans les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte³³⁶. En outre, avec la loi du 13 décembre 2000, ce sont notamment des mesures comme les exonérations de cotisations et de charges sociales, des sursis pour le règlement des créances des entreprises, des primes à la création d'emploi instituées pour les entreprises contribuant à l'accroissement et à la diversification des débouchés commerciaux ayant des établissements dans les D.O.M., qui viennent au soutien de l'emploi local³³⁷. Les aides économiques, tout en tentant de compenser les handicaps économiques, font aussi droit, en partie, aux revendications identitaires. Les articles 73 de la Constitution, « Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière » et 74, « Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres », ont d'ailleurs préparé le terrain à ces dérogations.

De même, avant de devenir une zone franche, la Corse, a bénéficié d'un régime particulier d'exonération de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui créaient une activité nouvelle dans les secteurs de l'industrie, du bâtiment, de l'agriculture ou de l'artisanat entre le 1^{er} janvier

³³⁴ Les premiers régimes existent depuis la loi n°60-1368 du 21 décembre 1960 (art. 9 devenu art. 208 quater I et II du *C.G.I.*) ; Loi « Pons » n°86-824 du 11 juillet 1986 permettant sur agrément administratif et sur dix années, une exonération de l'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés par les sociétés constituées dans les D.O.M. avant le 31 décembre 1996. Ce système a été remplacé par une défiscalisation des investissements et ce régime expire au 31 décembre 2001. Voir BOUDINE, Joël, *Le régime fiscal des départements d'outre-mer*, L'Harmattan, Paris, Montréal, Coll. Société et économie insulaires, 1998, 264 p. ; CASTAGNEDE, Bernard, *La défiscalisation des investissements en outre mer*, 2^{ème} ed., Paris, P.U.F., coll. Fiscalité et gestion fiscale, 1994, 237 p.

³³⁵ Art. 238 bis HA-I du *C.G.I.* « Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou assujetties à un régime réel d'imposition peuvent déduire de leur résultat imposable une somme égale au montant total des investissements productifs réalisés dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion. » et 238 bis HA III du *C.G.I.* : pour ouvrir droit à déduction, les investissements doivent être réalisés à compter du 1^{er} janv. 1992 et recevoir l'agrément du ministre de l'économie. L'investissement doit être réalisé dans les secteurs de l'hôtellerie, du tourisme, des transports, de la production et de la diffusion audiovisuelle et cinématographique. Ils doivent présenter un intérêt économique pour le département où ils sont réalisés, s'intégrer dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement et garantir la protection des investisseurs et des tiers.

³³⁶ Décret n°88-295 du 28 mars 1988 (*J.O.* du 31 mars 1988, p. 4289).

³³⁷ Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (*J.O.* 14 déc. 2000, p. 19760).

1991 et le 31 décembre 1992³³⁸. L'exonération de quatre-vingt-quinze mois était subordonnée à un agrément du ministre de l'économie³³⁹.

Depuis 1996, la Corse est une véritable zone franche³⁴⁰. A compter du 1^{er} janvier 1997 une exonération temporaire de cinq ans de taxe professionnelle³⁴¹ est automatique sauf délibération contraire des collectivités locales pour la part leur revenant, pour les entreprises existantes au 1^{er} janvier 1997, les créations, extensions d'établissements intervenant jusqu'au 31 décembre 2001 dans la zone franche. Sont visées les activités commerciales, industrielles et artisanales et également les activités non commerciales (si employant au moins trois salariés en Corse)³⁴². Après agrément ministériel, les entreprises en difficulté sont concernées à condition d'exercer leur activité dans l'un des secteurs éligible à l'exonération (3 ans d'exonération pour les entreprises en difficulté de moins de 250 salariés) et les entreprises du secteur agro-alimentaire à conditions de respecter les méthodes de production qualitatives conformes aux objectifs fixés par un règlement du Conseil de la Communauté européenne n°2078/92 du 30 juin 1992. Les activités de production d'énergie, de transport routier, aérien, maritime et ferroviaire sont admises à condition d'être situées en Corse.

c – Les quartiers urbains ségrégués ou les zones rurales dépeuplées

L'essentiel du régime étatique focalisé sur les zones urbaines ou rurales prioritaires a été mis en place dans le cadre de la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville³⁴³, puis

³³⁸ Pour la Corse il a toujours été reconnu une spécificité fiscale pour compenser les contraintes de l'insularité, que ce soit par le législateur (par ex., loi n°90-1168 du 29 décembre 1990, *J.O.* du 30 décembre 1990, p. 16367, décret n°91-629 du 4 juillet 1991, *J.O.* du 6 juillet 1991, p. 8849 ; loi du 13 mai 1991 sur le statut de la collectivité territoriale de Corse, *J.O.* du 14 mai 1991, p. 6318, ou art. 1 de la loi n°94-1131 du 27 déc. 1994 rel. au statut fiscal de la Corse, *J.O.* du 28 décembre 1994, p. 18521), ou les décisions du Conseil constitutionnel (par ex. décision n°94-350 DC du 20 décembre 1994, *Statut fiscal de la Corse, Rec.* p. 134).

³³⁹ Ancien art. 208 quater A du *C.G.I.*, art. 88 de la loi n°90-1168 du 29 décembre 1990 *précit.* A noter que depuis 1995, les bases d'imposition établies au profit des communes et de leurs groupements à fiscalité propre sont réduites de 25% (loi n°94-1131 du 27 déc. 1994 rel. au statut fiscal de la Corse *précit.*).

³⁴⁰ Loi n°96-1143 du 26 décembre 1996, *J.O.* du 28 décembre 1996, p. 19546. Le régime expire au 31 décembre 2001 (art. 208 quater A du *C.G.I.*). Décret du 30 mai 1997, (*J.O.* 31 mai p. 8467), décret n°97-319 du 7 avril 1997, (*J.O.* du 9 avril 1997, p. 5418).

³⁴¹ Exonération en totalité de la base de taxe professionnelle avant l'abattement de 25% mais après abattement général de 16% prévu par l'art. 1472 A bis du *C.G.I.* et fraction de base pour les entreprises existantes au 1^{er} janvier 1997 et selon l'effectif salarié (plus de 50 ou 30 salariés suivant les cas). Exonération dans la limite d'une base nette de 3 millions de F par établissement et quelle que soit sa nature, actualisée chaque année en fonction de la variation des prix à la consommation. Voir art. 1466 B du *C.G.I.* et loi n°96-1143 *précit.*

³⁴² Sont **exclues** du champ des exonérations les activités bancaires, l'assurance, le transport et la distribution d'énergie, les jeux de hasard et d'argent, les activités de l'industrie charbonnière, la fibre synthétique, la pêche, la construction automobile, la réparation navale (plus de 100 tonnes de jauge brute), les activités non commerciales de moins de 3 salariés, les marchands de biens, de construction, la vente d'immeubles et lotisseurs, les activités agricoles et civiles, la gestion et location d'immeubles ne portant pas exclusivement sur des biens situés en Corse.

³⁴³ *J.O.* du 19 juillet 1991, p. 9521 ; SESTIER, Jean-François, La loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, *Actualité législative Dalloz*, 1991, pp. 143-153 ; Les politiques de la ville, *R.F.A.P.*, n° 71, juill.-sept. 1994.

de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire³⁴⁴ et enfin de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville³⁴⁵.

L'étendue des espaces focalisant des aides publiques est la suivante : zones d'aménagement du territoire éligibles à la prime d'aménagement du territoire (P.A.T.), territoires ruraux de développement prioritaire (T.R.D.P.) dont les zones de revitalisation rurales (Z.R.R.), au titre des zones d'aménagement du territoire³⁴⁶ ; 750 zones urbaines sensibles comprenant 416 zones de redynamisation urbaine (Z.R.U.) dont 44 zones franches et 1300 quartiers en 214 contrats de ville, au titre de la politique de la ville³⁴⁷. La discrimination positive des quartiers urbains se justifie aux fins de lutter contre la ségrégation sociale et économique³⁴⁸. Il faut ajouter à ces zonages sélectifs l'ensemble du dispositif communautaire de cohésion économique et social (trois objectifs découpant le territoire qui concernent 18.7 millions de personnes en France). Le zonage communautaire est évolutif et certaines régions sortent des objectifs lorsque la Commission estime que leur niveau de développement s'est amélioré³⁴⁹.

La majorité des aides publiques focalisées sont des aides fiscales. En ce sens, les zones franches urbaines ont été créées dans le cadre du pacte de relance sur la ville et la loi du 14 novembre 1996³⁵⁰. Elles sont largement inspirées du modèle anglais des « entreprises zones »,

³⁴⁴ J.O. du 5 février 1995, p. 1973 ; NEMERY, Jean-Claude, Les nouveaux instruments d'intervention en matière de développement et d'aménagement du territoire, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 914-922.

³⁴⁵ J.O. du 15 novembre 1996, p. 16656.

³⁴⁶ Les territoires ruraux de développement prioritaire (T.R.D.P.) définis par le décret n°94-1139 du 26 décembre 1994 (*J.O.* 28 déc. 1994, p. 13769), comprennent les zones de revitalisation rurale (Z.R.R.) délimitées par le décret n°96-119 du 14 février 1996. Les Z.R.R. sont des zones incluant des communes où la densité des habitants par km² est inférieure ou égale à 33 habitants ou des cantons dont la densité est inférieure ou égale à 31 habitants au km².

³⁴⁷ Z.R.U. : décret n°96-1159 du 26 décembre 1996 *J.O.* du 28 déc. 1996, p. 19323 ; Z.F.U. décret n°96-1154 et 96-1155 du 26 décembre 1996, *J.O.* du 28 décembre 1996, p. 19278 (26 des 44 Z.F.U. ont vu leur périmètre évoluer : décrets n°97-1322 et 97-1323 du 31 décembre 1997, *J.O.* 1^{er} janvier 1998, p. 28. Cela représente environ 4.77 millions de personnes soit un habitant sur douze au titre de la politique de la ville.

³⁴⁸ Cf. DELARUE, Jean-Marie, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros Alternatives, 1991, 224 p. ; DONZELOT, Jacques, ESTEBE, Philippe, *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Edition Esprit, Ville et société, 1994, 238 p. ; GAUDIN, Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1993, 125 p. ; BLANC-COQUAND, Carole, HEUDRON, Christelle, LE GAD, René (sous la dir.), *A la recherche de la ville perdue*, actes du colloque de Brest des 13 et 14 octobre 1994, L'Harmattan, 1996, 207 p. ; GRAFMEYER, Yves, *Sociologie urbaine*, Nathan université, 1994, 127 p.

³⁴⁹ Le nouveau dispositif des fonds structurels pour 2000-2006 fait sortir progressivement certaines régions telle la Corse pour les mettre dans d'autres objectifs. Le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que les Etats pratiquent l'équité fiscale à condition d'avoir eu l'autorisation de la Commission européenne.

³⁵⁰ Ce régime dense expire au 31 décembre 2001 : LABIA, Patrick, BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, *Zones d'aménagement du territoire, Mode d'emploi*, L.G.D.J., coll. Systèmes, collectivités locales, Paris, 1997, 143 p. ; DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine*, *op. cit.*, pp. 288-298 ; CUIEC, Alain, Zones franches et zones de revitalisation rurales, *Cahiers de droit de l'entreprise, J.C.P. (E)*, n°5-29 janv. 1998, pp. 19-22 ; LECOMTE, Philippe, Mesures de compensation pour quartiers défavorisés, *Mon. T.P.B.* n° 4853, 29 novembre 1996, pp. 54-56 ; BESANGER, Eric, Incitation fiscales et sociales en faveur des entreprises dans le cadre de la politique d'aménagement et de développement du territoire, *L.P.A.*, n°54, 5 mai 1997, pp. 4-8 ; VERKINDT,

créés par Margaret Thatcher en 1981 mais abandonnées depuis 1991 pour cause de coût élevé en contrepartie d'une faible efficacité. L'initiative américaine des « Empowerment zones » en 1995 a été également une source d'inspiration pour le législateur français³⁵¹. Les zones franches s'inscrivent dans un objectif de banalisation des quartiers défavorisés (au sens d'en faire des quartiers comme les autres) au moyen de mesures dérogatoire assurant « le retour des emplois dans les quartiers par le biais des exonérations fiscales, des charges fiscales et des emplois ville, le retour des classes moyennes grâce à des mesures favorisant la mixité sociale (...), le retour de la loi par des mesures de traitement rapide de la délinquance »³⁵².

Sur les sites retenus, les exonérations bénéficient aux P.M.E. du secteur marchand, activités artisanales, industrielles, commerciales ou agricoles³⁵³. Lorsqu'elles sont exercées sous forme associative, elles sont exonérées si les associations sont assujetties à la T.V.A., à l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle dans les conditions de droit commun³⁵⁴. Aussi, ni l'agrément, ni la redevance d'installation en région d'Ile-de-France n'y sont applicables. Cette impressionnante intensité des aides faisant des banlieues de « nouveaux paradis fiscaux »³⁵⁵, a été jugée compatible avec le marché commun par la Commission européenne³⁵⁶. Les diverses exonérations sont parfois cumulables entre elles dans ces zones d'aménagement du territoire.

Pierre-Yves, Les exonérations de charges sociales : un outil pour la politique de la ville ?, *Rev. dr. Sanit. et Soc.*, n°3/1997, pp. 596-603 ; LABIA, Patrick, BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, Les zones d'exception fiscale : présentation générale, *R.F.F.P.*, 1998, n°63, pp. 7-22 ; FROMENT, de, Bernard, Exception fiscale et zone de revitalisation rurale, *R.F.F.P.*, 1998, n°63, pp. 59-71 ; HEUGAS-DARRASPEN, Henri, Mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, commentaire de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996, *R.D. Imm.*, juill.-sept. 1997, pp. 325-349 ; TRAORE, Seydou, La ville et ses politiques à travers une nouvelle géographie prioritaire urbaine, *Rev. de dr. Sanitaire et social*, n°2/1997, pp. 460-479 ; RICHARD, Denis, L'espoir des banlieues : la pacte de relance pour la ville, *J.C.P. (G)*, n°30-1997, I, 4038, pp. 329-335 ; CHOTIN, Richard, Zones franches ou cours des miracles ?, *L.P.A.*, 26 juin 1996, p. 6 ; Le Pacte de relance pour la ville, *Ensembles. Les Cahiers.*, D.I.V., n°6, juillet 1996, 12 p. ; *La lettre de la D.A.T.A.R.*, juin 1996, n°156.

³⁵¹ Le système des Etats-Unis est toutefois différent : la loi fédérale américaine du 12 janvier 1995 a défini des critères de quartiers défavorisés. Les « empowerment zones » sont 5 à 10 fois plus vastes que les Z.F.U. avec des minorités ethniques très marquées aux problèmes de criminalité, de drogue. Le système américain intègre beaucoup plus la société civile (associations, fondations, banques) dans le développement économique des ghettos (modèle « Tocquevillien ») que le système français encore très jacobin. L'objectif américain est ambitieux : un dollar investi par l'Etat fédéral suppose un coefficient multiplicateur de huit. Voir PARISOT, Jean-Christophe, Empowerment zones et zones franches, *Pouvoirs locaux*, n°34, III/1997, p. 50.

³⁵² BEHAR, Daniel, Question urbaine et question sociale : quel lien pour quelle politique publique ?, *Problèmes économiques* n°2574 du 24 juin 1998, pp. 1-5.

³⁵³ BRUNO, Claude, Les zones franches urbaines : avantages fiscaux, in *A.J.P.I.*, 10 mars 1997 p. 201-203 ; FOURE, Brigitte, La zone franche d'Amiens. Ecopolis, une ville dans la cité ?, *Pouvoirs locaux*, n°34, sept. 1997, pp. 45-49 ; MOREAU, Philippe et alii, Le Gouvernement en appelle aux entreprises pour redynamiser les quartiers difficiles, *Les Echos* - jeudi 19 décembre 1996, rubrique collectivités locales p. 22.

³⁵⁴ Lettre circulaire n°1998-016 du 27 janvier 1998 (ACOSS), mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, exonération dans les Z.F.U., Z.R.R., Z.R.U. et Lettre ministérielle du 17 novembre 1997 (EMPLOI), exonération de charges patronales de sécurité sociale dans les Z.F.U., Z.R.R., Z.R.U. et cas particulier des associations bénéficiant du label « régies de quartier » : ces deux textes in *Mon. T.P.B.*, textes off., 20 février 1998, n°4917, p. 358.

³⁵⁵ TRAORE, Seydou, Les nouveaux paradis fiscaux de la banlieue, *Etudes foncières* n° 75, juin 1997, pp. 42-46.

³⁵⁶ Validation après notification : décision du 27 mars 1996, n°159/96, *France, J.O.C.E.* C215 du 25 juillet 1996, *Bull. U.E.*, 3-1996, I.3.43. La Commission a relevé que les Z.F.U. représentaient moins de 1% de la population

Cette fiscalité complexe prévoit :

- des réductions de charges patronales pour les entreprises de ces zones³⁵⁷
- exonération sur cinq ans de l'impôt sur les bénéfices³⁵⁸
- des avantages pour le crédit-bail immobilier³⁵⁹
- la majoration du taux du crédit impôt-recherche³⁶⁰
- réduction de droits de mutation et d'enregistrement³⁶¹
- l'octroi de crédits d'impôt sur les sociétés³⁶²

nationale ce qui limite les atteintes à la concurrence. L'intensité cumulée des aides respecte les plafonds communautaires (le taux maximal d'aide cumulées ne peut dépasser 26% d'équivalent subvention net de l'investissement initial ou un montant d'aide de 10.000 euros par emploi créé). Aussi, la Commission a retenu que le dispositif s'adressait aux P.M.E. et aux T.P.E.

³⁵⁷ Il s'agit de l'exonération sur 12 mois de cotisations sociales prises en charges par l'Etat (assurances sociales, accidents du travail, allocations familiales) pour l'emploi du 2^{ème} et 3^{ème} salariés. Avec la loi du 4 fév. 1995, dans les **Z.R.U.**, **Z.R.R.**, les employeurs bénéficient d'une exonération de cotisations pour toutes les embauches portant l'effectif d'au moins 4 salariés à 50 salariés au plus. L'exonération prend effet à compter de la date d'effet du contrat et pour 12 mois (art. L. 322-13 du *Code du travail*, loi n°96-987 du 14 novembre 1996 *précit.*, décret n°97-127 du 12 fév. 1997, relatif aux exonérations dans les Z.R.U. et Z.R.R., *J.O.* du 13 fév. 1997, p. 2493.). Dans les **Z.F.U.**, l'exonération de cotisations sociales existe pour une durée de 5 ans pour les emplois existants et pour les embauches sous réserve d'une clause d'emploi de personnes habitant cette zone, dans une proportion d'au moins 1/5^{ème} du total des salariés embauchés dans les mêmes conditions au cours de la même période : décret n°97-126 du 12 fév. 1997, relatif à l'exonération de charges patronales dans les Z.F.U., *J.O.* du 13 fév. 1997, p. 2491). De plus les commerçants, artisans dans les Z.F.U. sont exonérés du versement de leurs cotisations sociales pour 5 ans au plus (art. 14 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 *précit.* et décret n°97-125 du 12 fév. 1997 pris pour l'application de l'article 14 de la loi du 14 nov. 1996, *J.O.* du 13 fév. 1997, p. 2490).

³⁵⁸ **Z.F.U.** : art. 44 *octies* du *C.G.I.* l'exonération est totale ou partielle sur 5 ans selon les zones concernées. Valable pour les activités existantes et les activités créées dans les zones avant le 31 déc. 2001. En bénéficient les activités commerciales, artisanales, industrielles, les professions libérales (avocats, architectes, géomètres, comptables etc.), notaires, huissiers, commissaires-priseurs, les activités de location d'immeuble à usage commercial ou industriel munis de leurs équipements (mais marchands de biens, lotisseurs, négociants de biens immobiliers, locations d'immeubles d'habitation, activités agricoles et civiles, bancaires et financières, assurances, exclus) à condition qu'ils exercent effectivement sur la zone. **Z.R.R.** : art. 44 *sexies* du *C.G.I.* uniquement pour les entreprises créées entre le 1^{er} janv. 1995 et le 31 déc. 1999, (concentrations, extensions, reconversions exclues) pour les activités industrielles, commerciales ou artisanale et activités non commerciales assujetties à l'impôts sur les sociétés avec un effectif d'au moins trois personnes, siège social sur le lieu de la zone, exonération sur 5 ans dégressive, 100% d'exonération pour les bénéfices réalisés jusqu'au terme du 23^{ème} mois, 75%, 50%, 25% ensuite. **Z.R.U.** idem que Z.R.R. mais uniquement pour la création des activités commerciales. Ces dispositions s'appliquent dans la limite de 400 000 Francs de bénéfices annuels.

³⁵⁹ Art. 39 *quinquies* D, 239 *sexies* D, 743 bis du *C.G.I.* Il est possible de déduire intégralement les redevances dues pour les immeubles situés dans les zones prioritaires, de même que la dispense de la réintégration de loyers lors de l'acquisition du bien. C'est en fait un amortissement des constructions sur la durée du contrat (au moins 15 ans). Art. 57 de la loi du 4 fév. 1995 et décret n°95-617 du 6 mai 1995 pris en application de l'article 57 de la loi du 4 fév. 1995 d'OADT, *J.O.* 7 mai 1995, p. 7551, Instruction du 12 décembre 1995, relative au régime applicable aux opérations de crédit-bail immobilier, *Mon. T.P.B., textes off.*, 9 fév. 1996, p. 301.

³⁶⁰ Art. 244 quater B du *C.G.I.* L'effort des entreprises en faveur de la recherche peut faire l'objet d'un crédit d'impôt égal à la ½ des dépenses supplémentaires engagées par rapport à la moyenne des 2 années précédentes.

³⁶¹ Dans les zones prioritaires au titre de la politique de la ville, le taux est de 0% (art. 722 bis du *C.G.I.* – art. 44-II de la loi n°95-115 du 4 fév. 1995 puis modif. par l'art. 6 de la loi n°96-987 du 14 nov. 1996). pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèles réalisés dans les Z.F.U. et les Z.R.U. à conditions que l'acquéreur s'engage à maintenir l'exploitation du bien pendant au moins 5 ans à compter de la mutation.

³⁶² Les entreprises qui s'implantent dans une Z.I.P. peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt imputable sur le montant de l'impôt sur les sociétés, égal à 22 % du prix de revient hors taxe des investissements industriels qu'elles réalisent,

- l'amortissement des immeubles à usage industriels ou commercial pour les P.M.E. de moins de 250 salariés et un chiffre d'affaire hors taxe de moins de 140 millions de francs ou le total du bilan est inférieur à 70 millions de francs et non détenues à plus de 25% par des entreprises ne répondant pas à ces conditions³⁶³
- exonération de cinq ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties à usage économique dans les zones franches urbaines pour les immeubles affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle³⁶⁴. L'Etat compense la perte de recette pour les collectivités qui peuvent toutefois s'opposer à cette exonération par une délibération contraire.
- exonération de taxe professionnelle dans les zones de redynamisation urbaine, les zones franches urbaines, et les zones de revitalisation rurale. La taxe professionnelle peut être exonérée totalement ou en partie pour les créations et extensions d'établissements intervenus depuis 1995, pour une période maximum de cinq ans avec des variations de régime selon les trois zones³⁶⁵. Les décentralisations, les reconversions et les entreprises en difficulté sont exclues de cette exonération sauf dans les zones de revitalisation rurale où ces cas sont possibles depuis 1998, de même que les activités artisanales³⁶⁶. Cette exonération est automatique pour la part de taxe professionnelle revenant à chaque collectivité, sauf décision contraire d'une collectivité ou du groupement à fiscalité propre compétent³⁶⁷. L'Etat, par le budget de la Nation et le fonds national de péréquation, compense le manque à gagner fiscal pour les collectivités locales afin de ne pas affecter la libre administration des collectivités locales³⁶⁸. Le caractère automatique ne signifie pas que les entreprises en bénéficient de plein droit. Les textes posent des conditions pour l'octroi

pendant trois ans à compter de leur constitution. Deux Z.I.P. avaient été ouvertes en Nord-Pas-de-Calais et jusqu'à 1998 (décret n°95-576 du 6 mai 1995 *précit.*).

³⁶³ Article 39 *quinquies* D du *C.G.I.* : « Les entreprises qui construisent ou qui font construire, entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 1999, des immeubles à usage industriel ou commercial pour les besoins de leur exploitation dans les zones de revitalisation rurale, ou dans les **Z.R.U.** mentionnées à l'article 1465 A et au I *bis* de l'article 1466 A, peuvent pratiquer à l'achèvement des constructions, un amortissement exceptionnel égal à 25% de leur prix de revient, la valeur résiduelle étant amortissable sur la durée normale d'utilisation ». Article 56 de la loi n°95-115 du 4 fév. 1995 *précit.*, décret d'application n°95-393 du 12 avril 1995, pris pour l'application de l'article 39 *quinquies* D du *C.G.I.* et modifiant l'annexe III à ce code, *J.O.* du 14 avril 1995, p. 5957.

³⁶⁴ Art. 1383 A du *C.G.I.* ; Voir l'art. 7-I de la loi n°96-987 du 14 nov. 1996 *précit.*, décret n°97-94 du 29 janvier 1997, art. 1^{er} fixant les obligations déclaratives des bénéficiaires des exonérations accordées en vertu de l'article 1383 B (...), *J.O.* du 5 fév. 1997, p. 1947.

³⁶⁵ **Z.F.U.** : art. 1466 A.-I *quater* du *C.G.I.* quelles que soient les activités et y compris les changements d'exploitants, exonération sur 5 ans pour les entreprises de 50 salariés au plus dans la limite d'une base nette de 3 millions de francs. **Z.R.U.** (depuis 1996) : art. 1466 A.-I *ter.* du *C.G.I.*, quelles que soient les activités et y compris les changements d'exploitants, exonération sur 5 ans pour les entreprises de moins de 150 salariés, base nette de 1.108.000 millions de francs pour les créations, 554.000 francs pour les extensions. **Z.R.R.** (depuis 1995) : art. 1466 A.I. *bis* A du *C.G.I.*, exonération des établissements industriels, de recherches et techniques ou des services de direction d'étude, d'ingénierie et d'informatique, base nette imposable plafonnée à 1 millions de francs actualisée chaque année en fonction de la hausse des prix, moins de 150 salariés, exonération sur 5 ans. Agrément nécessaire pour les créations, extensions, décentralisations des services de direction d'étude, d'ingénierie et d'informatique.

³⁶⁶ Loi n°97-1269 du 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, *J.O.* 31 déc. 1997, p. 19261, art. 95.

³⁶⁷ Cf. Décret du 14 février 1996 (*J.O.* du 15 février 1996).

³⁶⁸ Art. 1648 B bis-II du *C.G.I.* créé par l'art. 70 de la loi du 4 février 1995, *précit.*

de l'exonération et dans certains cas un agrément de l'administration fiscale est exigé. Les collectivités locales peuvent intensifier les exonérations automatiques de l'Etat par le vote d'une exonération facultative comme la réduction de la taxe départementale de publicité foncière³⁶⁹ ou l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Les établissements publics consulaires peuvent de leur côté exonérer la taxe pour frais de chambres consulaires³⁷⁰.

Quel que soit le dispositif juridique, l'avantage fiscal ne doit pas être disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. Si les inégalités économiques sont fortes, la discrimination peut être forte. Tel est le cas des zones franches urbaines ou de la Corse encore que pour ce dernier cas le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'exprimer dans le cadre de son activité consultative relative au projet de loi sur la zone franche de Corse, que l'extrême concentration des exonérations fiscales sur l'Ile de Beauté rompait le principe d'égalité devant les charges publiques. Pour la haute juridiction, l'intérêt général poursuivi par la zone franche de Corse était insuffisant dans la mesure où le lien entre l'avantage fiscal et l'objectif de création ou de maintien d'emplois n'était pas nettement établi³⁷¹. Les aides fiscales doivent profiter uniquement à la zone délimitée et aux populations défavorisées de cette aire. Enfin, tout avantage fiscal ne peut être gratuit et ignorer une contrepartie symbolisant l'intérêt général, c'est à dire la création d'emploi.

Les aides octroyées ne sont pas seulement fiscales. Par exemple, la loi du 4 février 1995 a instauré un fonds national de développement des entreprises. Ce fonds a pour objet de renforcer les fonds propres et l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises situées dans des zones prioritaires de l'aménagement du territoire et notamment les Z.R.U.³⁷² Egalement, depuis 1996, un établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux est chargé d'acquérir des fonds de commerce artisanaux pour les céder ou les louer en gestion pour favoriser le retour du petit commerce dans les Z.U.S.³⁷³ Aussi, dans les Z.U.S.,

³⁶⁹ Art. 1594 F quater et 1594 F ter du *C.G.I.* (art. 49 de la loi n°95-115 du 4 fév. 1995 et décret n°95-394 du 12 avril 1995 pris pour l'application de l'article 1594 F quater du *C.G.I.*, *J.O.* du 14 avril. 1995, p. 5957). Le taux de cette taxe lors d'acquisition d'immeuble à usage d'habitation (qui peut atteindre jusqu'à 5.5%) peut être ramené à 3.6% pour accompagner un relogement en zone prioritaire (Z.R.U.) sous réserve que l'acquéreur affecte de manière continue le bien acquis à son habitation principale pendant au moins 3 ans.

³⁷⁰ Art. 44 *sexies*, 1464 B, 1602 A du *C.G.I.* Les entreprises qui bénéficient de l'exonération de l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier également d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties à usage économique et d'une exonération des taxes pour frais de chambre consulaires sur délibération des collectivités locales ou de l'établissement public consulaire.

³⁷¹ Avis sur le projet relatif à la collectivité territoriale de Corse, rapport du Conseil d'Etat, *Sur le principe d'égalité*, 1996, *op. cit.*, Section des finances, p. 180. Cet avis négatif n'a pas été suivi par le législateur. La loi sur la zone franche de Corse du 26 novembre 1996 n'a pas été déférée devant le juge constitutionnel.

³⁷² Cf. art. 43 de la loi du 4 fév. 1995, *J.O.* du 5 février 1995, p. 1981. Ce fonds a été renommé Fonds national de développement économique en 1999. Il intervient pour accorder des prêts, sa garantie d'emprunt et d'engagement de crédit bail immobilier.

³⁷³ Art. 25 de la loi du 14 novembre 1996, *précit.* ; décrets n°97-130 et 97-131 du 12 février 1997, *J.O.* du 13 février 1997, pp. 2512-2513. Ce décret est relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement

l'expropriation peut être requise pour la création, la transformation ou la reconversion des espaces commerciaux et artisanaux³⁷⁴. Enfin, la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a généralisé la réalisation d'études d'impact en cas de décision de suppression ou de réorganisation d'un service même en présence d'un contrat de plan dans les Z.R.R. et les Z.U.S. ainsi que dans les communes limitrophes à ces zones.

Le dispositif des incitations par la prime d'aménagement du territoire (P.A.T.) créée en 1982, est devenu lui aussi très sélectif³⁷⁵. Ce mécanisme d'aide demeure encore l'affaire de l'Etat mais sous encadrement de plus en plus strict de la Commission européenne laquelle exige une concentration accrue des aides sur des zonages restreints³⁷⁶. La décentralisation d'activités économiques hors de la région parisienne n'est plus un objectif de la P.A.T. (moins de 10% des programmes P.A.T. primés). Ce sont surtout les programmes d'extension et de création qui sont aidés sur les territoires en difficultés économiques. Les aides soutiennent les industries (P.A.T. industrie), les aides aux activités tertiaires et de recherche (P.A.T. tertiaire), l'artisanat et les petites et moyennes entreprises ou encore le tourisme³⁷⁷.

Le montant maximum de la prime a été fixé à 50 000 F ou 70 000 F par emploi selon les zones. La P.A.T permet d'aider entre 10 000 et 20.000 emplois par an³⁷⁸. L'aide ne peut dépasser

public et détermine les conditions de soumissions des projets à la Commission nationale d'équipement commercial. Les projets d'une surface commerciale de plus de 300 m² sont directement soumis à la C.N.E.C. et pas comme en droit commun à la commission départementale d'équipement commercial.

³⁷⁴ L. 21-1-8° du *C. exp.* L. 325-1 du *C. urb.* (prérogative renforcée par la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 art. 26, *J.O.* du 15 novembre 1996, p. 16656).

³⁷⁵ Décret n°82-379 du 6 mai 1982 relatif à la P.A.T. *précit.* puis décrets n°87-580 du 22 juillet 1987, n°87-747 du 9 septembre 1987, n°91-1018 du 1er octobre 1991, et n°93-626 du 26 mars 1993 ; n° 95-149 du 6 février 1995, relatif à la P.A.T. (*J.O.* 12 février 1995, p. 2429, *Mon. T.P.B.*, textes off. 24 fév. 1995, p. 320, circul. 24 avril 1995, intérieur rel. aux conditions d'attribution de la P.A.T., n°int9500144c, non pub. *J.O.*) ; décret n°95-1072 du 28 septembre 1995 (*J.O.* du 5 octobre 1995, p. 14512) modifiant le décret n° 95-149 du 6 février 1995 *précit.* ; *La lettre de la D.A.T.A.R.*, juin 1996, n°156. Le nouveau régime de la P.A.T. approuvé le 1^{er} mars 2000 par la Commission européenne fera l'objet d'un prochain décret.

³⁷⁶ Décision du 29 novembre 1995, *Bull. U.E.*, 11-1995, 1.3.52 pour l'ancien dispositif ; pour la période 2000-2006, le régime P.A.T. est calquée sur le régime des fonds structurels européens. La Commission européenne a imposé à la France de réduire les territoires couverts par la P.A.T. de 40% de la population française (23.5 millions d'hab.) à 34 % (20.4 millions d'hab.). La priorité a été donnée aux zones en reconversion.

³⁷⁷ Voir l'article 1 du décret du 6 mai 1982 *précit.*

³⁷⁸ La D.A.T.A.R. estime que les aides sous la forme de primes permettent de créer chaque année depuis 1988 entre 16 000 et 20 000 emplois directs. Pendant la décennie des années soixante-dix, cette moyenne étaient plus importante puisque le nombre d'emplois créés a parfois été supérieur à 60 000 (1970) et jamais inférieur à 33 000 (1976) avant de diminuer dans les années 1980 (jusqu'à 8 000 en 1987). Chaque année, des centaines de dossiers sont primés : 1992 : 152, 1993 : 117, 1994 : 125, 1995 : 164, 1996 : 187. Dotation annuelle de la P.A.T : 563 millions de francs en 1992, 717 millions en 1996, 580 millions en 1997. 14.351 emplois ont été aidés en 1992, 9322 en 1993, 13934 en 1994, 12966 en 1995, 16.948 en 1996. En 1997, 166 dossiers traités pour 580 millions de F. et 13 920 emplois soit 41 650 F. par emploi. L'industrie est majoritairement aidées (57% en 1996 contre 71.2% en 1992) bien que le secteur tertiaire progresse (23% en 1993 contre 18,2% en 1992) de même que le secteur agro-alimentaire (20% en 1996 contre 10.6% en 1992). Chaque année environ 60 projets d'entreprises étrangères sont aidés (56 en 1992, 65 en

17% ou 25% des dépenses d'investissement hors taxe d'une activité selon les zones éligibles. Les montants peuvent être modulés pour tenir compte de l'importance de l'investissement réalisé, de sa nature et de sa localisation. Sauf exception, les programmes aidés doivent conduire à la création d'au moins vingt emplois permanents en trois ans ou s'il s'agit d'une extension représenter en trois ans une progression d'au moins 50% de l'effectif total (en parvenant à un effectif minimum de 20 salariés). Cette prime est, pour l'entreprise, une subvention d'équipement. Elle est à rapporter au résultat imposable par fractions. Après une tentative de décentralisation au profit des régions en 1982, la P.A.T. a été recentralisée en 1987³⁷⁹. La décision d'attribuer la P.A.T. relève du ministre chargé de l'aménagement du territoire ou, sur délégation du délégué à l'aménagement du territoire³⁸⁰. L'avis du Comité interministériel des aides à la localisation des activités (C.I.A.L.A.) est nécessaire³⁸¹.

Malgré l'application du principe d'équité, les résultats économiques observés sur ces zones de droit dérogatoire restent contrastés. Sur les zones d'entreprises, l'efficacité est relative puisque même si l'on y constate un effet d'accélérateur de développement et l'amorce d'une réindustrialisation³⁸², les créations d'emplois sont plutôt faibles au regard du coût financier pour la collectivité publique. Les projets les plus aboutis ont montré qu'ils n'auraient pu se faire sans une implication forte des pouvoirs publics ce qui indique la nécessité d'un fort partenariat entre l'Etat ou des collectivités locales pour assurer la réalisation d'implantations³⁸³. Globalement, « l'expérience montre que le coût budgétaire des mesures d'incitation fiscale doit être très important pour une efficacité économique et sociale jamais garantie »³⁸⁴.

Quant aux zones franches, les 875 qui existent dans le monde auraient permis de trouver un emploi à 27 millions de chômeurs. En France, des résultats modestes ont d'abord été annoncés³⁸⁵ avant d'être infirmés. Selon des estimations, en trois ans le nombre d'emplois aurait

1996). Sources in Rapport AUROUX, Jean, *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, Gaz. Comm., n°41-2 nov. 1998, pp. 48-61, cf. point 3-2 et Serveur Internet D.A.T.A.R. <http://www.datar.gouv.fr>, janv. 1998.

³⁷⁹ Elle a été accordée par exception de 1982 à 1987 au nom de l'Etat mais sur délibération du Conseil régional, Décret n°57-580 du 22 juillet 1987.

³⁸⁰ Il s'agit d'une subvention d'investissement accordée par l'Etat et inscrite au budget de l'aménagement du territoire au chapitre Aides à la localisation des activités créatrices d'emplois.

³⁸¹ Comité créé par un arrêté du 10 juillet 1982 (*J.O.* du 13 juillet 1982, p. 2207).

³⁸² HEURTEUX, Claude, NGUYEN, Philippe, Les zones d'entreprises en France, *art. cit.* p. 89.

³⁸³ Pour le bilan des zones d'entreprises : CLAMADIEU, Jean-Pierre, Les actions de conversion : éléments de bilan, *art. cit.* ; Pour le bilan britannique, voir BREUILLARD, Michèle, Les zones d'entreprises britanniques : une expérience de dérégulation plus qu'une mesure de conversion économique, *art. cit.* p. 111 ; BOUVIER, Michel, L'expérimentation de zones d'entreprises en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, *art. cit.* p. 170. Mitigée, l'expérience des zones d'entreprise n'a pas été renouvelée en G.B. à l'expiration des mesures.

³⁸⁴ Voir MINC, Alain, *La France de l'an 2000*, *op. cit.*, p. 151 et ss.

³⁸⁵ Il est difficile d'évaluer l'efficacité des dispositifs car il n'y a pas de véritable structure pour cela ni de base statistique préexistante : voir CAHIN, Gérard, Les zones franches urbaines, bilan juridique provisoire, *A.J.D.A.*, juin

progressé de 88% dans les zones franches urbaines³⁸⁶. Le dispositif a indéniablement accentué le dynamisme économique des territoires aidés et même par endroit dopé l'économie³⁸⁷. On s'aperçoit que les résultats sont bons là où il a été mis en place depuis longtemps une politique active de développement des quartiers. Mais, sur dix emplois générés, quatre seraient réellement neufs et à mettre au crédit du dispositif de la politique de la ville³⁸⁸. Beaucoup d'emplois nouveaux sur la zone sont conclus à durée déterminée. Le dynamisme économique procuré par les entreprises nouvelles n'est parfois que le résultat d'un transfert d'entreprises (souvent artisanales) en provenance d'une zone voisine jusque-là plus saine et qui progressivement va devenir moins attractive³⁸⁹. On a pu également critiquer leur découpage, parfois effectué sur des bases souvent artificielles ou arbitraires ce qui fait qu'un angle de rue bénéficie d'exonérations car compris dans la zone et pas son vis à vis.

La contrainte de 20% d'embauche locale serait satisfaite³⁹⁰. Cependant, il n'est exigé aucune condition de statut, ni durée de travail, ce qui entraîne des embauches précaires permettant juste aux employeurs de s'affranchir de cette contrainte. Enfin, le coût global des zones franches reste sujet à discorde³⁹¹. Certaines activités profitent de l'aubaine que procurent de telles aides sans participer, ou au minimum, à l'objet économique et social de ces dispositifs par des embauches. Certaines n'ont de présence sur le site, qu'une boîte à lettre.

L'aménagement du territoire suppose que tous les individus (y compris les minorités ethniques) puissent bénéficier des emplois créés. Or, le fait d'accroître le nombre des entreprises

1999, pp. 467-477 ; PRAT, Michel, Zones franches : évaluation, *R.F.F.P.*, n°63, septembre 1998, pp. 47-58 ; également voir les comptes-rendus des rapports de l'Inspection générale des affaires sociales (I.G.A.S.) : GARIN, Christine, Un rapport officiel dénonce l'échec de « zones franches urbaines », *Le Monde*, merc. 6 janvier 1999, p. 8 et de l'Inspection générale des finances (I.G.F.) : BEAU Nicolas, Les emplois flanchent dans les zones franches, *Le Canard Enchaîné*, n°4079 du 30-12-1998, p. 3. (rapports non rendus publics) ; COSSARDEAUX, Joël, Les zones franches franciliennes profitent peu aux habitants des cités, *Les Echos*, jeudi 15 janvier 1998, p. 19.

³⁸⁶ Les Z.F.U. compteraient 66.000 emplois soit 31.000 de plus qu'en 1997. Un rapport de l'association des maires des grandes villes de Z.F.U. remis le 28 mars 2000 au Président de la République (non publié) estime à 9.100 le nombre d'entreprises implantées dans les 44 Z.F.U. dont 5.000 créations, le reste étant des délocalisations. 35% des emplois créés profiteraient aux habitants du quartier. COSSARDEAUX, Joël, Les zones franches auraient gagné 31.000 emplois en trois ans, *Les Echos*, 28 mars 2000, p. 8 ; Plaidoyer pour les zones franches, *Gaz. Comm.*, n°14-3 avril 2000, p. 17.

³⁸⁷ CHALLIOL, Brigitte, Le nord-ouest de Marseille dopé par l'aménagement de la zone franche, *Les Echos*, merc. 4 mars 1998, p. 25.

³⁸⁸ Sources 1997 : *Les Echos*, jeudi 15 janvier 1998, p. 19.

³⁸⁹ TRAORE, Seydou, Les nouveaux paradis fiscaux de la banlieue, *art. cit.* p. 46.

³⁹⁰ 35% des emplois créés profiteraient aux habitants du quartier selon le rapport de l'association des maires des grandes villes de Z.F.U. remis le 28 mars 2000 *précit.*

³⁹¹ Le coût croîtrait chaque année selon le compte-rendu du rapport de l'I.G.A.S., *précit.* 1.5 milliards de F. en 1998, deux fois plus qu'en 1997, plus de 2 milliards en 1999 ; selon le rapport de l'I.G.F. *précit.*, 1.2 milliards en 1997, 2 milliards en 1998 et estimation de 4 milliards de francs d'ici à 2001. En Z.R.U., chaque emploi reviendrait à 250.000 F. et en Z.F.U., 150.000 F. Mais, selon le dernier rapport de l'association des maires des grandes villes de Z.F.U. remis le 28 mars 2000 *précit.* le coût de chaque emploi créé ne dépasserait pas 80.000 F.

sur le territoire défavorisé ne préjuge en rien une répartition juste des emplois. Malgré l'équité fiscale, « la discrimination positive a peu de chance d'aider à l'intégration des jeunes sans qualification »³⁹². Rien n'indique *a priori* que toutes les couches de la population profitent des emplois dans une proportion semblable à leur représentation sur le marché du travail³⁹³. Des actions positives d'une autre nature, cette fois en faveur des minorités, pourraient être complémentaires de la discrimination territoriale³⁹⁴.

Cependant, le dispositif des zones franches urbaines ira jusqu'à son terme, c'est à dire jusqu'à la fin de l'année 2001. Il sera soit amendé³⁹⁵, soit remplacé par un autre dispositif mais le principe de la discrimination territoriale des quartiers défavorisés subsistera³⁹⁶. Dans les D.O.M., des rapports d'information parlementaires ont montré l'impact économique nuancé de la défiscalisation mais aussi la nécessité d'améliorer l'efficacité du dispositif³⁹⁷. Sans doute, l'éparpillement des nombreuses possibilités d'aides sur le territoire atténue la portée exceptionnelle du soutien aux territoires défavorisés. La mise en cohérence des multiples régimes permettrait aux aides de gagner en efficacité au lieu parfois, de se neutraliser. La persistance des problèmes et le caractère politique très sensible de ces espaces où la solidarité nationale doit s'afficher, justifie la pérennité des aides fiscales. La discrimination n'est alors plus temporaire sauf à considérer que la transition peut être longue. La mise à niveau des territoires discriminés ne se décrète pas. Elle s'étale sur plusieurs années, voir sur des décennies. Ce caractère durable des aides risque de renverser l'effet dynamisant de l'économie de ces zones et les cantonner dans un comportement d'assistance qui peut leur être préjudiciable. Lorsqu'un type spécifique de

³⁹² « Des zones franchement floues », *Urbanisme*, n°295-juill.-août 1997, pp. 26-35. (*cit.* p. 31).

³⁹³ En effet, ce n'est pas parce que l'on installe une entreprise sur un territoire donné que les chômeurs vont diminuer. D'autres paramètres entrent en jeu. Il faut que les qualifications professionnelles locales conviennent à l'entreprise, que les populations soient demandeuses des emplois proposés quand il y en a. Aussi, des chômeurs venus d'un autre territoire viennent gonfler le marché de l'emploi local et prendre la place des chômeurs du territoire.

³⁹⁴ C'est le cas en Z.F.U. où 20% des embauches (à partir de trois salariés) doivent être des habitants du quartier.

³⁹⁵ Révision des plafonds d'exonération fiscales, institution d'une durée hebdomadaire de travail dans les contrats d'embauche ouvrant droit aux exonérations, rendre plus contraignant l'engagement à contribuer à l'emploi des habitants, exclure l'octroi des aides pour les transferts d'entreprises d'une Z.F.U. à une autre : CAHIN, Gérard, Les zones franches urbaines, bilan juridique provisoire, *art. cit.* p. 477.

³⁹⁶ Le gouvernement de M. Jospin réfléchit à la suite à donner aux Z.F.U. En remplacement, 50 grands projets de villes (G.P.V.) seraient sélectionnés et bénéficieraient sur 6 ans de moyens financiers spécifiques (enveloppe de 5 milliards de francs qui s'ajouteraient aux 1.2 milliards réservés pour les contrats de ville). En outre, pour aider la création d'emploi, les charges des commerçants et artisans installés seraient allégées (franchise de 10.000 francs sur la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat) et majoration des taux maximaux d'intervention du F.I.S.A.C. 2 fonds seraient créés : un fonds de soutien aux activités économiques existantes (50 millions de francs en l'an 2000, 250 en 2001) et un fonds d'aide aux investissements réalisés dans les Z.U.S. (mêmes sommes), voir F.,V., Politique de la ville : le Gouvernement concentre son effort sur cinquante sites, *Les Echos*, merc. 15 décembre 1999, p. 5.

³⁹⁷ RICHARD, Alain, Rapport d'information, n°2215, *Sur la fiscalité dans les départements d'outre-mer*, A.N., 11 juillet 1991 ; MIGAUD, Didier, Rapport d'information n°1060, *Sur les incitations fiscales à l'investissements outre-mer*, A.N., 9 juillet 1998 (n°28/1998), coll. Les documents d'information de l'A.N., 193 p.

zonage disparaît, un autre le remplace. La politique de zonage est pérenne ce qui au final risque de « stigmatiser les quartiers et leurs populations autant qu'elle les aide »³⁹⁸.

Avec la percolation de la notion d'équité dans le droit public, l'interventionnisme économique de l'Etat devient plus sélectif. L'action économique ne peut prétendre couvrir l'ensemble du territoire national. Elle se focalise sur les territoires les plus nécessiteux. La loi institue des droits dérogatoires pour demeurer un instrument d'action. Cette approche assure la pérennité des missions étatiques de cohésion et de solidarité nationales. Tel est aussi dans un autre registre, l'objet de la contractualisation.

Section 2 – La négociation du soutien de l'Etat aux territoires locaux

Depuis 1982, les procédés de contractualisation se développent entre l'Etat et les entités décentralisées. Désormais par ces procédés, l'Etat négocie au cas par cas une partie de ses implications dans l'action économique territoriale, en particulier en s'appuyant sur l'armature conventionnelle que forment les contrats Etat-régions. Le déclin du contrôle global du territoire par l'Etat, le développement des compétences locales, la prohibition de toute tutelle administrative et financière d'une collectivité sur une autre, voici autant de facteurs qui créent un « terrain » favorable à un accroissement de la contractualisation. Celle-ci n'est pas seulement la multiplication des accords entre l'Etat avec les collectivités locales. Loin d'ignorer la contractualisation menée entre collectivités locales ou celle des collectivités locales avec les entreprises³⁹⁹ ou bien encore les contrats entre l'Etat et les entreprises⁴⁰⁰, on concentrera notre regard sur les relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales.

L'engouement pour la technique contractuelle dans l'action publique n'est pas nouveau. Ce qui l'est, c'est l'ampleur du recours au contrat entre personnes publiques, sa généralisation et sa récurrence⁴⁰¹. La technique contractuelle est devenue un « véritable mode de relation »⁴⁰² ou

³⁹⁸ SUEUR, Jean-Pierre, *Demain l'agglomération, Pouvoirs locaux*, n°37, II/1998, pp. 46-50 ; l'auteur dénonce aussi les travers de la politique de la ville dans son rapport *Demain la ville*, présenté le 13 février 1998 au ministre de l'emploi et de la solidarité, La documentation Française, 1998, tome 1, pp. 37-99 ; COULAUD, N., DROUIN, P., *Politique de la ville : 10 points clés du rapport Sueur, Mon. T.P.B.*, n°4917, 20 fév. 1998, pp. 12-17.

³⁹⁹ Voir la coopération contractuelle entre collectivités locales ou entre collectivités locales et entreprises (chartes intercommunales, contrat de localisation des entreprises etc. Cf. supra p. 343.

⁴⁰⁰ Voir la technique des contrats signés entre l'Etat et les entreprises du secteur public, les agrément fiscaux, les quasi-contrats avec les entreprises privée, contrats de décentralisation industrielle. Cf. supra pp. 111-123.

⁴⁰¹ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, Thèse, Université Jean Moulin, Lyon III, dir. Jean Untermaier, 1988, 947 p. ; CAILLOSSE, Jacques, La progression en cours des techniques contractuelles d'administration, in CADIET, Laurent, CORNU, Gérard, dir., *Le droit contemporain des contrats. Bilan et perspectives*, Actes du séminaire de l'année universitaire 1985-86, Paris, Economica, coll. Travaux et recherches, 1987, pp. 89-124.

un « instrument banalisé des relations »⁴⁰³ entre l'Etat et les collectivités locales⁴⁰⁴. L'extension de la contractualisation profite en particulier à l'action économique territoriale bien que celle-ci ne constitue qu'un segment des rapports contractuels entre l'Etat et les collectivités locales⁴⁰⁵.

Il semble plus juste de qualifier ce mode de relation entre les personnes publiques, de mouvement ou de contexte de « contractualisation »⁴⁰⁶ plutôt que « contractuel » même si derrière le vocabulaire, se cache la même idée. Parler de contractualisation plutôt que de contrat, c'est surtout montrer une démarche et « valoriser le changement qui s'est produit »⁴⁰⁷. Il peut s'agir d'une part, du fait « d'instaurer de semblables relations là, où, précédemment, il n'y avait que des relations d'ordre, de subordination, de commandement »⁴⁰⁸ et d'autre part, de « désigner le mouvement, considéré comme souhaitable, par lequel les relations contractuelles entre des personnes se développent, se multiplient, au point de devenir un mode normal ou habituel de relation entre ces personnes »⁴⁰⁹.

Sauf cas spécifique, l'emploi des notions de contrats et de conventions se rapportera à la même idée de contractualisation. La différence entre ces deux notions est pourtant subtile. Toutes deux sont des accords de volonté ayant pour objet de créer un rapport d'obligation. Tout contrat est une convention alors que l'inverse n'est pas nécessairement vrai. Le contrat, plus contraignant, créerait de lui même une obligation, une situation juridique subjective, ni générale, ni impersonnelle⁴¹⁰. Derrière « l'habillage unifiant »⁴¹¹ de la contractualisation résident des

⁴⁰² POULET-GIBOT LECLERC, Nadine, La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *R.F.D.A.*, mai-juin 1999, pp. 551-565.

⁴⁰³ MODERNE, Franck, L'évolution récente du droit des contrats administratifs : les conventions entre personnes publiques, *R.F.D.A.*, mai-juin 1984, pp. 1-20.

⁴⁰⁴ Voir un mode de « gouvernement » : MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1997, 428 p. ; MARCOU, Gérard, Gouverner les villes par le droit, in *La gouvernabilité*, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1996, pp. 174-205 ; RANGEON, François, Contrat et décentralisation : de nouvelles formes de régulations au plan local, in CLAM, Jean, MARTIN, Gilles, *Les transformations de la régulation juridique*, op. cit., pp. 321-334 ; GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Science Po., 1999, 240 p. (spéc. p. 27) mais aussi GAUDIN, Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1993, 125 p.

⁴⁰⁵ Parmi les domaines du contrat non abordés ici : le logement, la formation, les universités, la sécurité : conventions de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat, conventions d'objectifs, contrats locaux de sécurité, convention d'assistance administrative ou technique etc. voir MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, op. cit. et notamment la contribution de MARCOU, Gérard, *La coopération contractuelle, la ville et le droit*, pp. 47-125.

⁴⁰⁶ A l'instar de certains auteurs : HECQUARD-THERON, Maryvonne, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *A.J.D.A.*, juin 1993, pp. 451-461 ; PONTIER, Jean-Marie, Contractualisation et planification, *R.D.P.*, Mai-juin 1993, pp. 641-694.

⁴⁰⁷ PONTIER, J.-M., *Ibidem*. p. 644.

⁴⁰⁸ *Ibid.* p. 644.

⁴⁰⁹ *Ibid.* p. 644.

⁴¹⁰ Pour aller plus loin, BECHILLON, Denys, Le contrat comme norme dans le droit public positif, *R.F.D.A.*, janv.-fév. 1992, pp. 15-35 (spéc. p. 16-17) ; BENABENT, Alain, *Droit civil. : Les obligations*, Paris, Montchrestien, Domat droit privé, 1999, 593 p.

négociations aux formes variées et, au-delà de l’affichage médiatique ou de l’utilisation d’un vocabulaire visiblement juridique, les obligations des parties ne naissent pas nécessairement ou bien les engagements ne sont pas stricts. Cela dit, il nous intéresse bien plus de savoir ce qu’apporte la contractualisation à la régulation de l’économie ou de la sphère publique que de connaître la véritable nature juridique du polymorphisme contractuel. Le recours au procédé de contractualisation est justifié autant comme une nécessité pour l’Etat d’harmoniser les actions administratives des divers acteurs du développement que comme un moyen d’améliorer l’effectivité et l’efficacité du droit. Il est nécessaire tout d’abord de montrer le contenu juridique de la contractualisation, c’est à dire à la fois l’étendue des textes en action économique territoriale favorisant le recours au contrat et la nature contractuelle des conventions (§1). Ensuite, on valorisera l’attrait d’une telle technique comme procédé de régulation de l’action économique territoriale (§2).

§1 - Le contenu juridique de la contractualisation entre collectivités publiques

Le contrat est devenu un mode privilégié de l’interventionnisme économique dans le cadre du développement régional ou local⁴¹². La tendance au renforcement de l’utilisation du contrat dans la législation l’atteste (A). La nature juridique des conventions conclues entre collectivités publiques est à la fois, originale et ambiguë (B).

A – La multiplication des législations encourageant le recours à la contractualisation

L’extension du procédé de contractualisation en France est le fruit d’une longue accumulation⁴¹³. En action économique territoriale, il date des années soixante et les premiers plans de la Nation⁴¹⁴. Mais, il s’agissait moins d’une économie faisant naître de véritables relations contractuelles que d’une économie concertée se traduisant par des déclarations d’intention dans le cadre de la recherche par l’Etat, de l’adhésion des activités économiques à ses décisions. L’important pouvoir discrétionnaire de l’Etat orientait profondément ces conventions. La décentralisation a facilité la contractualisation entre personnes publiques. L’idée selon laquelle le contrat ne serait adapté qu’aux relations entre personnes privées ou que comme mode privilégié de collaboration entre la personne publique et une entreprise, est à présent surannée.

⁴¹¹ GAUDIN, Jean-Pierre, Politiques urbaines et négociations territoriales, Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?, *R.F.S.P.*, n° 1, fév. 1995, pp. 31-56 (v. spéc. p. 43).

⁴¹² MARCOU, Gérard, Les instruments contractuels de l’aménagement du territoire dans les relations entre collectivités publiques, *Le renouveau de l’aménagement du territoire en France et en Europe*, op. cit. pp. 371-383.

⁴¹³ Pour une approche historique, notamment depuis la III^{ème} République : SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, op. cit. Partie 1, titre 1 et 2.

⁴¹⁴ VASSEUR, Michel, Les aspects juridiques de l’économie concertée et contractuelle, *art. cit.*

La collaboration contractuelle entre personnes publiques n'a pas toujours été spontanée. Il a souvent existé « une sorte de timidité congénitale à recourir à ces formes de coopérations qui ne paraissaient pas naturelles et inspiraient une méfiance certaine à l'autorité de tutelle »⁴¹⁵. Le domaine économique a été l'un des premiers à servir de matière à la collaboration contractuelle. Les dispositions législatives permettant le développement de la contractualisation en matière d'action économique territoriale sont nombreuses (1). Parmi celles-ci, les contrats de plan passés entre l'Etat et les régions illustrent bien l'intervention sélective de l'Etat (2).

1 – Les possibilités légales de contractualisation de l'action économique territoriale

Il faut rappeler que depuis les années soixante-dix, le développement local est lié à la notion de droit négocié⁴¹⁶. La contractualisation a ensuite été légiférée au début des années quatre-vingts et a été renforcée dans les années quatre-vingt-dix. Les textes des années soixante-dix ou quatre-vingts évoquent seulement l'éventualité d'utiliser le contrat alors que les textes de l'aménagement du territoire ou de la politique de la ville des années quatre-vingt-dix préconisent la contractualisation.

Parmi les principaux textes, on retrouve l'article 59 de la loi du 2 mars 1982, qui énonce que « la région peut passer des conventions avec l'Etat ou d'autres collectivités territoriales ou leur groupement pour mener avec eux des actions de leurs compétences »⁴¹⁷. L'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 renforçant cette avancée, dispose : « L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales (...) des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du Plan et de ses programmes prioritaires » et « des contrats particuliers fixent les moyens de mise en œuvre des actions définies dans le contrat de plan »⁴¹⁸. De ces dispositions naîtront les contrats de plan Etat-régions (C.P.E.R.). De même, l'Etat ne contracte pas seulement avec les collectivités locales. La loi du 29 juillet 1982 a créé des contrats de plan passés entre

⁴¹⁵ PONTIER, Jean Marie, *Coopération contractuelle et coopération institutionnelle*, *Rev. adm.*, 1994, pp. 162-167 (cit. p. 164).

⁴¹⁶ Contrats de plan avec les communautés urbaines : 1970, conventions de Z.A.C. : 1970, contrats d'aménagement des villes moyennes : 1973, les contrats de pays : 1975, contrats d'aménagement rural, chartes culturelles, contrats d'animation concertée, contrats des villes nouvelles, contrats d'aménagement touristique : DOUENCE, J.-C., *Les conventions entre personnes publiques*, Mélanges Michel STASSINOPOULOS, LGDJ, 1974, pp. 118-134 ; DOUCHEZ, Marie-Hélène, *Recherche sur la coopération entre personnes publiques*, Thèse, Toulouse 1, 1979 ; GALIAY, Claude, *Les contrats entre personnes publiques*, Thèse, Toulouse 1, 1978 ; SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *op. cit.*, pp. 265 et ss. ; SUEUR, Jean-Jacques, *Développement local et droit négocié...*, *art. cit.*

⁴¹⁷ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *précit*, art. 59 alinéa 5 ; en outre l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 prévoit la possibilité pour les régions de conclure entre elles des conventions « pour l'exercice de leurs compétences ». Cet article a été complété par l'article 81 de la loi du 4 février 1995 qui autorise les régions adhérentes à plusieurs ententes inter-régionales, à définir par convention les compétences qu'elles peuvent exercer sur tout ou partie de leur territoire.

⁴¹⁸ Loi n°82-653 du 29 juill. 1982 portant réforme de la planification, *J.O.* du 30 juill., p. 2411, art. 11, al. 1 et 4.

l'Etat et les entreprises publiques ou privées pour la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du Plan⁴¹⁹.

De surcroît, l'article 12 de loi du 7 janvier 1983 énonce : « Les services de l'Etat, des régions et des départements peuvent apporter leurs concours aux communes qui le demandent pour l'exercice de leurs compétences, dans des conditions définies par convention passée, selon le cas, entre les représentants de l'Etat, le président du conseil régional ou le président du conseil général et le maire de la commune concernée »⁴²⁰. Egalement en ce sens, l'article 7 de la loi du 6 février 1992 permet aux services déconcentrés de l'Etat de concourir par convention aux projets de développement économique et sociale ou culturel des collectivités territoriales au moyen d'un appui technique⁴²¹. L'article 29 de la loi du 7 janvier 1983 invite les communes à élaborer des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui « peuvent servir de base à des conventions avec le département, la région ou l'Etat pour la réalisation des projets et programmes qu'elles ont définis ».

Dans le cadre du IX^{ème} Plan (1984-1988), les conventions de développement social des quartiers (D.S.Q.) furent intégrées aux contrats de plan Etat-régions⁴²². Par la suite, la politique de la ville s'intensifiant, les conventions de quartiers puis les contrats de villes sont apparus⁴²³. L'article 63 de la loi du 4 février 1995 a ouvert la possibilité à l'Etat de conclure dans les zones de revitalisation rurale, avec les collectivités locales, des contrats particuliers visant à adapter les actions publiques à la spécificité des territoires. Ces contrats s'insèrent dans les contrats de plan prévus par la loi du 29 juillet 1982 et pour la durée de ceux-ci.

Plus récemment, la loi du 25 juin 1999⁴²⁴ a consacré la contractualisation comme élément du développement local. Les pays constitués à l'initiative des communes ou du représentant de l'Etat et approuvés par ce dernier, ont la possibilité de contractualiser avec l'Etat et la région.

⁴¹⁹ Voir art. 11 de la loi du 29 juillet 1982, *précit.*

⁴²⁰ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions et l'Etat, *précit.* L'article 77 al. 3 de cette loi énonce aussi que « la région peut engager (...) par voie contractuelle notamment avec l'Etat, un programme d'aides destinées à l'amélioration des quartiers ».

⁴²¹ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *précit.*

⁴²² 148 quartiers pour autant de contrats portant surtout sur la réhabilitation de logements et des actions d'accompagnement social.

⁴²³ Sur la période du X^{ème} Plan (1989-1992), 296 conventions D.S.Q. et 114 conventions de quartiers furent signées. Le contrat de ville apparut aussi en 1989. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 *précit.* va étendre le recours à la convention entre l'Etat et les communes ou les établissements publics intercommunaux notamment pour les opérations de réhabilitation et d'amélioration de l'habitat : voir, DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, *op. cit.*, p. 347 et s.

⁴²⁴ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 *précit.*

Selon l'article 25 de la loi du 25 juin 1999, ils participent au volet territorial des contrats Etat-régions à condition d'être organisés sous la forme d'un ou plusieurs établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans leur périmètre, ou de se constituer en syndicat mixte ou de constituer un groupement d'intérêt public de développement local. En outre, les communautés d'agglomérations au sens de la loi du 12 juillet 1999 peuvent signer un contrat avec l'Etat. Ce contrat d'agglomération est un contrat d'application des contrats de plan Etat-régions⁴²⁵. La convention est aussi prônée pour améliorer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire urbain ou rural et les rapprocher des citoyens⁴²⁶.

Enfin, l'article 27 de la loi du 25 juin 1999 précise : « En application des contrats de plan Etat-régions, l'Etat et la région peuvent conclure avec les communes ou les groupements de communes, un contrat de ville auquel le département peut être associé pour ce qui concerne ses compétences et par lequel les contractants s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée des politiques de développement solidaire et de requalification urbaine ». Ces contrats peuvent être conclus dans le cadre de contrats d'agglomération ou de pays. Ils peuvent en constituer le volet « cohésion sociale et territoriale ». De même, d'autres contrats liés à la politique de la ville pourraient prochainement émerger⁴²⁷.

2 – Le partenariat au travers de l'exemple des contrats passés entre l'Etat et les régions

La réforme de la planification en 1982 devait être « démocratique, contractuelle et décentralisée »⁴²⁸. Elle a été réalisée selon deux méthodes⁴²⁹. L'une consistait à relancer l'élaboration du Plan de la Nation et l'autre consistait à assurer l'exécution des orientations du Plan par le procédé contractuel. Si la première méthode est tombée en désuétude puisque le plan national n'existe plus, la seconde est aujourd'hui la base des relations de l'action économique

⁴²⁵ Art. 26 de la loi du 25 juin 1999 *précit.*, 14 sites témoins ont été choisis pour préfigurer les futurs projets d'agglomération voir DEQUEANT, Josette, Coup de pouce au processus d'agglomération, *Mon. T.P.B.*, n°5002, 8 oct. 1999, p. 65 (Bordeaux, Brest, Caen, Dunkerque, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Montbéliard, Nantes-St-Nazaire, Orléans, Perpignan, Poitiers, Rennes).

⁴²⁶ Art. 29-1 de la loi du 25 juin 1999 *précit.* Les conventions sont passées entre l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés d'une mission de service public.

⁴²⁷ Des contrats de développement local urbain (CDLU) ont été proposés pour associer stratégie de l'emploi et stratégie du développement économique, in *Rapport consacré à l'emploi et au développement économique dans les quartiers concernés par la politique de la ville*, Remis au Premier ministre le 22 juin 1999, par ROBIN-RODRIGO, Chantal, et BOURGUIGNON, Pierre ; résumé in *Gaz. Comm.* du 28 juin 1999, p. 12.

⁴²⁸ GOUX, Christian, GREFFE, Xavier, Rapport au ministre d'Etat, ministre du plan et de l'aménagement du territoire, *Commission de réforme de la planification*, Paris, La documentation Française, 1982, 157 p. (voir p. 10).

⁴²⁹ JACQUOT, Henri, La planification, Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, *A.J.D.A.*, octobre 1982, pp. 577-582 ; BOUZELY, J.-C., La réforme de la planification et les collectivités locales, *Rev. adm.* 1982, pp. 422-425.

entre l'Etat et les collectivités locales. A cet égard, c'est une « révolution silencieuse »⁴³⁰ de la planification française qui s'est produite. L'Etat a compensé l'échec de la planification globale par le recours localisé au procédé contractuel.

La loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification a systématisé les contrats de plan Etat-régions. Elle avait prévu, dans ses articles 3 et 4, que le plan de développement économique, social et culturel de la Nation ferait l'objet de deux lois. Cette réforme consacrait « l'intégration du plan dans le droit »⁴³¹. Une première loi, globale, fixait des objectifs généraux et une seconde, les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour respecter ces objectifs au nombre desquelles figurent les mesures d'encadrement des interventions économiques des collectivités locales. La première loi de plan du 13 juillet 1983 a fixé les choix stratégiques de la Nation⁴³² et la deuxième loi du IX^{ème} Plan du 24 décembre 1983 en a précisé le contenu⁴³³. Selon la loi du 29 juillet 1982, le contrat de plan Etat-région est articulé sur la compatibilité entre le Plan de la Nation approuvé par la loi de plan et le plan de la région⁴³⁴. Un décret du 21 janvier 1983 a déterminé le régime juridique de ces contrats⁴³⁵.

Le contrat de plan Etat-région a été appliqué au IX^{ème} Plan (1984-1988) puis a cédé la place à de simples « contrat Etat-régions » pour la période 1989-1993⁴³⁶. La troisième génération

⁴³⁰ MESCHERIAKOFF, A.-S., La planification française entre centralisation et décentralisation, *art. cit.* p. 1000.

⁴³¹ MIAILLE, Michel, De la nature du plan. A propos de la réforme de la planification, *Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Montpellier, CERAM, Tome 2, 1984, pp. 489-503.

⁴³² Loi n°83-645 du 13 juillet 1983 définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions du développement de la Nation pour le IX^{ème} Plan (*J.O.* du 17 juillet 1983) ; JACQUOT, Henri, La première loi du IX^{ème} Plan, *A.J.D.A.*, novembre 1983, pp. 593-596.

⁴³³ Loi n°83-1180 du 24 décembre 1983 définissant les moyens d'exécution du IX^{ème} Plan de développement économique, social et culturel (*J.O.* du 30 décembre 1983) ; JACQUOT, Henri, La seconde loi du IX^{ème} Plan, *A.J.D.A.*, juin 1984, pp. 378-382.

⁴³⁴ DELVOLVE, Pierre, *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, n°317.

⁴³⁵ Décret n°83-32 du 21 janv. 1983 relatif aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales ou des personnes morales autres que les entreprises publiques ou privées, *J.O.* du 23 janvier 1983, p. 324.

⁴³⁶ Sur la procédure et le bilan des premiers contrats, voir : MODERNE, Franck, L'évolution récente du droit des contrats administratifs, *art. cit.* p. 13-14 ; PONTIER, Jean-Marie, Les contrats de plan entre l'Etat et les régions, *A.J.D.A.*, juin 1985, pp. 331-346 ; PONTIER, J.-M., Les contrats de plan Etat-Région et l'aménagement du territoire, *A.J.D.A.*, déc. 1989, pp. 743-746 ; Rapport BRACONNIER, Jacques, *Les contrats de plan Etat-régions*, Sénat, n°381, 23 juillet 1987, *Mon. T.P.B.*, n°41-9 oct. 1987, p. 65 ; *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, n°29, déc. 1989, pp. 42-46 ; DE LANVERSIN, Jacques, LANZA, Albert, ZITOUNI, Françoise, *La région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*, Ed. Economica, 4^e ed., 1989, n°453 et ss. ; CARSLADE, Yves, La première génération de contrats de plan Etat-régions, 1984-1988 *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°29, déc. 1989, pp. 47-56 ; JACQUOT, Henri, La planification, Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, *art. cit.* ; VIRET, Jean, Les relations contractuelles Etat-région, in *La région à l'heure de la décentralisation*, Paris, la documentation Française, Notes et études documentaires, 1985, pp. 33-45 ; GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, *Contrats des collectivités locales*, *op. cit.* n°8400 à 8522 ; LOUIS, Stéphan, MERLE, Edith, L'expérience des contrats de plan, in *Annuaire des Collectivités locales*, Litec, 1987, Paris, CNRS-GRAL, pp. 47-62.

de ces contrats s'est achevée (1994-1998 prolongés d'un an jusqu'en 1999)⁴³⁷, la quatrième (2000-2006) est en action⁴³⁸ sur une durée dépassant désormais les cinq ans⁴³⁹.

L'origine formelle de ces contrats provient des programmes d'action prioritaire d'intérêt régional (PAPIR) du VII^{ème} Plan (1976) qui permettaient la liaison entre le plan national et les plans régionaux⁴⁴⁰. Les contrats de plan Etat-régions ont été conçus comme des techniques d'harmonisation et de concertation de l'aménagement du territoire⁴⁴¹. Tels qu'imaginés par la loi du 29 juillet 1982, ils définissent par voie contractuelle et pour une durée de cinq ans, les actions que l'Etat et la région désirent mener conjointement pendant la durée du Plan. Chaque contrat est élaboré par le préfet de région et le président du conseil régional. Ecarté au début par l'Etat central, le préfet de région va accroître son rôle dans l'élaboration des contrats à partir de 1989. Le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire approuve la procédure à chaque avant-projet ou projet finalisé. Le contrat finalisé est signé par le préfet de région et le président du conseil régional. En principe, chaque année les autorités chargées de mettre en œuvre le contrat dressent un rapport d'exécution. Dans la génération 2000-2006, pour la première fois un dispositif d'évaluation est prévu à mi-parcours. En 2003, le Gouvernement présentera un rapport d'exécution des contrats devant le Parlement. De plus, l'Etat

⁴³⁷ ANDRE, Pierre, *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions 1994-1999: une ambition inachevée*, Rapport d'information du Sénat, n°446 (1999-2000) au nom de la délégation pour la planification ; PONTIER, J.-M., *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1998, 127 p. ; PONTIER, J.-M., La troisième génération des contrats de plan entre l'Etat et les régions, *Rev. adm.*, nov.-dec., 1994, n°282, pp. 611-615 ; CASCALES, Michèle, Contrat de plan, 3ème génération, un cadre rénové, *R.F.D.*, janv. 1996, n° 3, pp. 25-30 (1^{ère} partie) et mars 1996, n° 4, pp. 143-150 (2^{ème} partie) ; CHAIN, Philippe, Les contrats de plan Etat-régions, *Regards sur l'actualité*, nov. 1995, pp. 32-46.

⁴³⁸ Juillet 2000, toutes les régions ont adopté leur contrat de plan ; Pour le reste, 2003 : fin de la signature des contrats de pays et d'agglomération : voir la circul. du Premier ministre du 31 juillet 1998 relative à l'élaboration des C.P.E.R., *J.O.*, 13 sept. 1998, pp. 13989-13991, *Gaz. Comm., textes off.*, 31 août 1998, p. 71, *Mon. T.P.B.*, Texte off. 18 sept. 1998, p. 312 ; circul. du 1^{er} juillet 1998 de la ministre de l'aménagement du territoire et env., relative à la préparation des prochains C.P.E.R., *J.O.*, 3 sept., *Gaz. Comm.*, 28 sept. 1998, p. 56 ; circul. du 31 juillet 1998 architecture des C.P.E.R., *Mon. T.P.B.*, 18 sept. 1998, texte off. p. 310 ; circul. du 11 mai 1999 (aménagement), élaboration des C.P.E.R. dans une perspective de développement durable, *Mon. T.P.B.*, n°4985-1999, texte off. p. 409 ; THOIN, Muriel, Les contrats de plan 2000-2006, *Gaz. Comm.* n°28/1558 10 juill. 2000, pp. 18-22 ; THOIN, Muriel, Entretien avec Jean-Louis GUIGOU, Pour réussir les contrats de plan, il faut respecter l'unité de temps, de lieu et d'action, *Gaz. Comm.* 25 mai 1998, pp. 5-8 ; Contrat de plan, affûtez vos projets, *Le Courrier des Maires*, oct. 1998, n°107, pp. 14-16 ; CASCALES, Michèle, La préparation *in itinere* des prochains contrats de plan, *R.E.R.U.*, 1999, n°2, pp. 377-392 ; PERRIN, Bernard, Contrats de plan Etat-région : la dernière ligne droite, *Cahiers de la Fonction Publique*, oct. 1999, pp. 14-17 ; ISAÏA, Henri, L'évaluation des nouveaux contrats de plan Etat-région (2000-2006), Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes, 1999, 144 p. ; *Lettre de la D.A.T.A.R.*, n°169-automne 2000, pp. 8-9.

⁴³⁹ 2000-2006 : 7 ans en durée ce qui correspond à la même périodicité que les fonds structurels européens.

⁴⁴⁰ A partir de 1976, le niveau régional a été sollicité pour préparer l'élaboration des programmes avant qu'ils soient présentés à l'Etat central. Plus tôt, un décret du 30 juin 1955, survenu durant le II^{ème} Plan (1954-1957) posait déjà le principe de programmes d'action régionale (P.A.R.) devant compléter le Plan.

⁴⁴¹ Même une « pédagogie de l'action concertée » : PEYREFITTE, Marilyne, Les contrats de plan Etat-région. Une dynamique de contractualisation, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°29, déc. 1989, pp. 19-35 ; MOREAU, Jacques, Les contrats de plan Etat-région, techniques nouvelles d'aménagement du territoire ?, *A.J.D.A.*, 1989, pp. 737-742.

a souhaité généraliser la mise en place des comités de pilotages au niveau des régions pour mener une évaluation rigoureuse⁴⁴².

L'articulation entre le contrat et la loi de plan s'est rapidement altérée sans anéantir pour autant le procédé contractuel, lequel est devenu autonome. Une planification à la fois décentralisée et déconcentrée, a pris le relais de la planification globale nationale telle que conçue depuis plus de trente ans⁴⁴³. Dans un premier temps, les contrats de plan Etat-régions se sont dissociés du Plan de la Nation et également du plan des régions⁴⁴⁴. Dans un second temps, on ne parla plus de dissociation puisqu'il n'y eut plus de projet global inscrit dans un plan national. Dès 1989, la dissociation a été totale puisqu'avant même le vote de la loi d'approbation du X^{ème} Plan⁴⁴⁵, l'ensemble des nouveaux contrats de plans avaient été signés⁴⁴⁶. La synchronisation temporelle du contrat avec le Plan de la Nation a rapidement disparu⁴⁴⁷.

Désormais, l'Etat ne prépare plus une stratégie au niveau national mais sa propre stratégie en région. L'élaboration des contrats Etat-régions relève beaucoup plus du pragmatisme de terrain que des textes juridiques. Les règles de procédures édictées par la loi du 29 juillet 1982 et inspirées par la logique de compatibilité des contrats au Plan de la Nation, sont souvent inobservées bien que constituant encore l'unique cadre législatif. Depuis, 1994, les contrats ont développé des formes de plus en plus diverses⁴⁴⁸. Bien qu'obsolète en pratique, la loi du 29 juillet 1982 n'a pas été abrogée.

Ces contrats drainent des montants financiers importants et croissants bien qu'inégaux d'une région à l'autre⁴⁴⁹. De 1983 à 2000, c'est près de 320 milliards de francs émanant de l'Etat

⁴⁴² Dans les anciens C.P.E.R., certains comités avaient émergé à l'initiative des cocontractants mais désormais l'Etat les exige. Voir, Circulaire du 25 août 2000 rel. à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan, contrats de ville et d'agglomération, contrat de pays, contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006, *J.O.* du 31 août 2000, p. 13455.

⁴⁴³ RAIGNOUX, Roland, *Quel devenir pour la planification française ?*, (séances des 26 et 27 septembre 1995, *J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social*, n°6 du 24 octobre 1995).

⁴⁴⁴ Par rapport au plan de la région, la dissociation a presque toujours existé car très peu de régions avaient établi un plan. Les régions en 1983 ont dû entreprendre l'élaboration de l'avant projet de contrat de plan avant même d'élaborer leur propre plan régional.

⁴⁴⁵ Loi n°89-470 du 10 juillet 1989, *J.O.* du 11 juillet 1989.

⁴⁴⁶ Il apparaît que ce sont les règles de consultation requise pour le plan de la région qui ont été transposées à l'élaboration du contrat de plan.

⁴⁴⁷ La deuxième génération de contrats Etat-régions (1989-1993) a été établie sur cinq ans alors que le Plan de la Nation a été adopté pour quatre ans (1989-1992). En outre, il n'y eu qu'une seule loi de plan (en retard) au lieu de deux. Voir les travaux de MADIOT, Yves, Les contrats de plan, une technique juridique, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, 1989, pp. 11-18 et MADIOT, Yves, La planification décentralisée, *L.P.A.*, n°19-13 fév. 1989, pp. 14-22.

⁴⁴⁸ Certains contrats sont divisés en articles, d'autres en chapitres, d'autres en objectifs ou en volets : PONTIER, Jean-Marie, *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, *op. cit.*, p. 77.

⁴⁴⁹ Ex. de budgets 1994-1999 hors financements complémentaires : C.P.E.R. Ile-de-France (32 milliards de F. - Mdf), Nord-Pas-de-Calais (13 Mdf.), Rhône-Alpes (10 Mdf.), Lorraine (9.4 Mdf.), P.A.C.A. (7.34 Mdf.), Picardie (5.67

et des régions qui ont été investis⁴⁵⁰. L'Union européenne est de plus en plus associée aux financements même si elle n'est pas directement un cocontractant. Les contrats de plan servent de support aux plans de développement régionaux sur lesquels repose la négociation destinée à élaborer les documents uniques de programmation fixant les modalités d'attribution des fonds européens.

Les contrats Etat-régions permettent de déroger au principe d'égalité de traitement des collectivités locales. En effet, l'Etat a introduit une modulation de son enveloppe financière. Dans les premières générations de contrat, il calculait sa contribution proportionnellement aux propositions de financement des régions. Ainsi, l'Etat « avait paru entériner les disparités régionales et mener une simple politique d'accompagnement des politiques des collectivités locales »⁴⁵¹. Pour la génération 1994-1999, l'Etat a opté pour des financements différenciés en fonction des besoins régionaux. Il varie sa contribution (en montant des crédits) en fonction des régions les plus en difficulté sur le plan économique (taux de chômage, variation du nombre total d'emplois, potentiel fiscal direct par habitant). Cette modulation financière traduit la recherche de l'équité par l'Etat comme expression de la solidarité nationale⁴⁵². Dans la période 1994-1999, les régions durement touchées par la crise économique et la reconversion ont été, en proportion, plus favorisées par rapport aux autres⁴⁵³. Cette discrimination axée sur la solidarité a été atténuée dans la période 2000-2006⁴⁵⁴.

Mdf.), Alsace (5.5 Mdf.), Bourgogne (4.2 Mdf.), Limousin (2.33 Mdf.), Franche-Comté (2.8 Mdf.), Corse (1.275 Mdf.) : 3 régions au dessus de 10 Mdf., 13 entre 5 et 10 Mdf., 6 de moins de 5 Mdf. Les sommes engagées par l'Etat au titre du C.P.E.R ne représentent toutefois « que » 1% de son budget moyen. Rapport ANDRE, Pierre, *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions*, op. cit.

⁴⁵⁰ C.P.E.R. 1984-1988 (69.87 Mdf dont 41.87 venant de l'Etat) ; C.P.E.R. 1989-1993 (102,1 Mdf dont 56.6 venant de l'Etat) ; C.P.E.R. 1994-1999 (220 Mdf provenant de l'Etat, 77.3 Mdf des collectivités locales, 71.1 Mdf des fonds structurels européens ; C.P.E.R. 2000-2006 (315 Mdf en jeu dont Etat : 120 Mdf, Europe, 107.8 Mdf, Collectivités locales 95 Mdf) cf. Comment vont être programmés les 300 milliards de francs, *Mon. T.P.B.*, 16 juillet 1999, n°4990, p. 17 ; *Gaz. Comm.* n°1499 du 26 avril 1999, p. 13. La part relative de l'Etat diminue : 59,9% pour le premier contrat, 55,4% le second, 52,1% le 3^{ème}, 38% le 4^{ème}.

⁴⁵¹ CHEREQUE Jacques, *Rapport sur les contrats de plan Etat-régions*, rapport au Premier ministre, *Gaz. Comm.*, n°32- 31 août 1998, pp. 48-73 (point 2-2).

⁴⁵² Par ex. pour 1994-1998, les régions Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Auvergne, Bretagne, Limousin, Poitou-Charentes faisaient partie des régions nécessitant un effort prioritaire de l'Etat (enveloppe augmentée de 23.6% par rapport au plan précédent) ; Aquitaine, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie, Pays de Loire (enveloppe augmentée de 14.1%) ; Alsace, Centre, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes (enveloppe maintenue en franc constants), Ile-de-France (réduction de 10%). Dans les régions les plus pauvres, la part du financement de l'Etat est forte : sa part dans l'enveloppe globale dépassait les 50% (Limousin : 64%, Auvergne : 60%, Lorraine : 56 % etc.) mais P.A.C.A. (43%), Alsace (42%), Rhône-Alpes (35%), I.D.F. (32%). Sources : BILLET, Jean, Rapport du Conseil Economique et Social, *Le suivi et la réalisation des contrats de plan, dans le cadre de la planification*, (séance du 13 mai 1997), Paris, Direction des Journaux Officiels, juin 1997, 204 p.

⁴⁵³ Ce qui a d'ailleurs provoqué un fort mécontentement des régions « riches » (comme Rhône-Alpes) et l'Etat a dû puiser dans une réserve pour certains projets de ces régions : CASCALES, Michèle, 1994-1998, Les contrats de plan Etat-Région, *R.F.F.P.*, 1995, n°52, pp. 139-156.

⁴⁵⁴ 7 régions moins aidées dans le précédent contrat (I.D.F., P.A.C.A, Rhône-Alpes, Centre, Pays de Loire, Aquitaine, Alsace) connaissent un rattrapage : *Gaz. Comm.* 9 août 1999, pp. 6-9. Dans la circul. du 31 juillet 1998

La vocation instrumentale des contrats Etat-régions s'est progressivement affirmée. Contrairement aux apparences, ils ne sont pas uniquement capables de financer des infrastructures de communication. Les priorités de développement économique diffèrent selon les générations de contrats⁴⁵⁵. La loi du 29 juillet 1982 précise que peuvent être accordés dans le cadre des contrats de plan des dotations en capital, des subventions, des prêts, des agréments fiscaux, des subventions et toute aide financière⁴⁵⁶.

La part du développement économique représente près de 18% des crédits en moyenne⁴⁵⁷ engagés soit la deuxième grande masse de dépenses⁴⁵⁸. Il est délicat d'évaluer la part réelle de l'action économique dans les contrats de plan. Cette part qui varie d'une région à l'autre, est sans doute bien au-delà des 18%. Ce pourcentage ne correspond qu'à une lecture des intitulés des volets financiers inscrits dans les documents contractuels. Or, on sait que la réalisation d'infrastructures de communication participe aussi au développement des facteurs de localisation des entreprises et n'est pas inscrite comme une action économique pure. De plus, les interventions relatives à la politique de la ville ou à l'enseignement-recherche sont complémentaires des actions de développement en faveur des activités économiques. Le parti pris en faveur du développement économique est largement médiatisé et affiché dans les contrats de plan. Sont concernées autant des interventions directes en faveur des entreprises ou des filières d'entreprises comme les actions de mise en œuvre des fonds régionaux d'aide au conseil des P.M.I., les aides en faveur de la recherche ou de l'amélioration de l'outil de production, la diffusion d'informations techniques aux entreprises, que des actions indirectes comme les aides à

précit., le Premier ministre indiquait que le cadrage financier est : 1) fonction de la situation générale de chaque région au regard d'indicateurs de l'INSEE (démographie, richesse, croissance) ainsi que des inégalités de satisfaction des besoins, notamment en terme de services rendus à la population. 2) dans un second temps, il est pris en compte le contenu des projets de pays et d'agglomération ainsi que le degré d'engagement de la région en faveur des priorités de l'Etat. 3) des critères de modulation sont introduits en dernier lieu (niveau de développement des régions, exigences de l'aménagement du territoire, nombre de RMistes, nombre de sorties de nuit des cars de police). Dans les contrats 1984-1988, la contribution de l'Etat (francs par habitant) variait de 1 à 3 selon les régions ; 1 à 3.9 dans la 3^{ème} génération et de 1 à 4.6 dans la 4^{ème}.

⁴⁵⁵ Par ex., dans le 2^{ème} contrat de plan (1989-1993) le soutien au développement économique local et au développement social des quartiers (D.S.Q. et programmes d'aménagement concerté du territoire PACT) faisait partie des 4 grands domaines prioritaires de la contractualisation (avec les infrastructures, la formation, la recherche) ; dans le 3^{ème} contrat (94-99) une circulaire du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en date du 13 septembre 1994 avait dressé 6 domaines d'action : développement rural, développement de la ville, développement économique, cohésion sociale et emploi, enseignement-recherche, infrastructure de communication.

⁴⁵⁶ Encore que le Conseil d'Etat ait jugé que les contrats de plan Etat-régions ne pouvaient pas avoir pour effet de légaliser une aide à des entreprises si cette aide était illégale notamment au regard de l'art. 4 de la loi du 7 janvier 1982 : C.E., 15 février 1993, *Région Nord-Pas-de-Calais*, n°82-320, *Dr. Adm.*, 1993, p. 154.

⁴⁵⁷ Les taux varient d'une région à une autre.

⁴⁵⁸ Pour la période 1994-1999, 18% sur 220 milliards de francs engagés, ce qui vient après les infrastructures de communication (routes etc. 37% des financements) mais avant l'éducation et l'environnement. Une large part des actions de développement économique revient aux P.M.E.-P.M.I. à l'artisanat, au commerce, au tourisme : BILLET, Jean, *Le suivi et la réalisation des contrats de plan, dans le cadre de la planification*, op. cit. (Part. 1, chap. 2).

l'amélioration de l'environnement des entreprises, le soutien au tourisme, le traitement des friches industrielles, le développement des réseaux de villes. Depuis les contrats 1989-1993 et le C.I.A.T. du 6 février 1988, des programmes d'action concertée d'aménagement du territoire (PACT) peuvent être inclus aux projets de financement. Ils s'appliquent au domaine économique : mise en valeur des ressources économiques et des atouts de développement spécifique, aménagement de zones reconnues comme prioritaires, projets de développement en partenariat, coopération interrégionale⁴⁵⁹.

Parmi quelques exemples, pour la génération 1994-1999, la région Rhône-Alpes consacrait 1.5 milliards de francs à l'ensemble du développement économique avec 650 millions de francs rien que pour la politique de soutien aux P.M.E.-P.M.I. ; Midi-Pyrénées finançait une politique d'accueil et de maintien des activités avec près d'1.6 milliards de francs dans le cadre de chartes d'objectifs visant à développer un réseau de villes moyennes susceptible de promouvoir un développement économique dynamique ; Nord-Pas-de-Calais avait axé son développement sur la politique de reconversion et la diversification du tissu économique régional avec près de 72 millions de francs qui alimentaient le fonds de développement des P.M.E.-P.M.I., le fonds spécial d'implantation, le fonds d'aide à l'investissement et à la création d'emploi mais aussi des actions en faveur du monde agricole. Les contrats des régions d'Aquitaine, de Poitou-Charentes ou de Bourgogne mettaient davantage l'accent sur le développement rural avec pour ce dernier cas, l'investissement de près de 165 millions de francs pour des programmes régionaux de développement coordonné. En revanche, la région Franche-Comté consacrait plus de moyens à la structuration des pôles urbains avec 368 millions de francs pour diverses mesures de développement économique et social. Enfin, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et l'Ile-de-France se distinguaient en s'engageant fortement en matière de politique de la ville⁴⁶⁰.

Pour la quatrième génération de contrats de plan Etat-régions, la priorité donnée par le Gouvernement est triple sur le plan économique : emploi et cohésion sociale (actions d'insertion professionnelle des jeunes, prévention et lutte contre l'exclusion, formation, aide à la création ou reprise d'entreprise), la cohésion territoriale (mise en œuvre des contrats de pays et d'agglomération, des réseaux de villes, soutien aux territoires en conversion industrielle ou minière, soutien aux zones rurales et de montagne) et développement durable (actions de

⁴⁵⁹ PONTIER, Jean-Marie, *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, op. cit. p. 51.

⁴⁶⁰ Pour visualiser le contenu selon les régions, voir : CASCALES, Michèle, 1994-1998, Les contrats de plan Etat-Région, art. cit. ; MARBACH, Christian, Les relations contractuelles entre collectivités publiques. Le domaine des interventions économiques, *A.J.D.A.*, mars 1990, pp. 149-152 ; CARSALADE, Yves, La première génération de contrats de plan Etat-régions, 1984-1988 art. cit. (le contenu du contrat p. 51).

prévention et lutte contre les pollutions agricoles, soutien à l'agriculture riche en emplois respectueux de l'environnement)⁴⁶¹.

L'exercice des contrats Etat-régions est aujourd'hui rôdé. « Inconnus, il y a quinze ans, les contrats Etat-régions sont aujourd'hui la cristallisation des effets d'attente des acteurs publics et privés pour lesquels ils représentent encore la garantie d'inscriptions d'actions et de politiques publiques dans des délais connus »⁴⁶². Le contrat de plan génère une cascade d'autres contrats au nombre desquels figurent les contrats de ville⁴⁶³, les contrats de pays, les contrats d'agglomération, les contrats de réseaux de villes⁴⁶⁴ et même les contrats interrégionaux⁴⁶⁵. C'est même un véritable « clonage »⁴⁶⁶ qui s'opère à partir des contrats Etat-régions de manière à en assurer la réalisation des objectifs⁴⁶⁷. Le contrat Etat-région devient un contrat-cadre.

B – L'originalité de la nature juridique des conventions entre collectivités publiques et des contrats Etat-régions en particulier

La force juridique du contrat de plan, bien que croissante, reste pour l'heure encore faible devant le juge administratif (1). La contractualisation ne reproduit véritablement ni le régime

⁴⁶¹ L'Etat s'engage à hauteur de 120 milliards de francs répartis ainsi : 111 milliards destinées aux régions, 5 milliards pour de grands programmes régionaux ou interrégionaux, 4 milliards pour les T.O.M. Voir *La Lettre de la DATAR*, n°166, été 1999, pp. 6-7 et automne 1999, n°167, p. 3 ; VALLETOUX, Frédéric, « Jean-Louis Guigou : orienter les contrats de plan vers un soutien à l'économie », *Les Echos*, vend. 12 et sam. 13 juin 1998, p. 27.

⁴⁶² Rapport CHEREQUE, *Rapport sur les contrats de plan Etat-régions*, op. cit. Point 1-3.

⁴⁶³ Circulaire du 31 décembre 1998, *J.O* du 15 janvier 1998, p. 726 : 300 contrats de ville sont financés par 17.4 milliards de francs (contre 10.4 à l'exercice précédent). Conclu pour sept ans pour des actions de développement équilibré de l'espace urbain en luttant contre les effets de l'inégalité (action sociale, réhabilitation de l'habitat, équipements publics, aide à l'emploi local), le contrat de ville s'applique aux aires qui ont procédé à la signature de pactes urbains ou de conventions de développement social des quartiers.

⁴⁶⁴ Les réseaux de villes (de même que les parcs naturels régionaux), peuvent participer au volet territorial des contrats de plan (décisions ministérielle et pas du législateur). Chaque réseau doit élaborer une charte comprenant un diagnostic partagé par l'ensemble des villes du réseau, la description des enjeux de développement territorial, la stratégie d'intervention et les domaines d'actions prioritaires. Leurs projets doivent relever des orientations stratégiques de l'Etat. Circulaire du 5 juin 2000 rel. à la politique des réseaux de villes, *J.O.*, 7 juin 2000, p. 8571.

⁴⁶⁵ Le premier contrat interrégional a été signé à partir de la signature d'une charte d'aménagement du bassin parisien signée le 5 avril 1994 par l'Etat et 8 présidents des régions concernées. La charte formule des objectifs d'aménagement et des axes prioritaires d'intervention (affirmer la place du bassin parisien en Europe, assurer la solidarité entre les territoires, former les hommes et développer l'emploi dans tous les territoires, gérer les ressources environnementales, satisfaire les exigences de mobilité). Le contrat quant à lui, suit trois lignes d'action : promouvoir une armature verte, développer et mieux répartir l'enseignement supérieur et la recherche, équilibrer les réseaux de transport : PONTIER, Jean-Marie, *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, op. cit. p. 37 ; PONTIER, Jean-Marie, L'émergence de l'interrégionalité, *L.P.A.*, n°114, 23 septembre 1998, pp. 4-12. Pour 2000-2006, 9 milliards de F. sont consacrés aux conventions interrégionales (par ex. DU GUERNY, Stanislas, La Bretagne et les Pays de Loire initient un contrat de plan interrégional, *Les Echos*, Lundi 5 juillet 1999, p. 21, mais aussi Aquitaine et Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et P.A.C.A., régions du bassin parisien, Alsace et Lorraine).

⁴⁶⁶ PONTIER, Jean-Marie, Contractualisation et planification, art. cit. pp. 673-675.

⁴⁶⁷ La première génération (1984-1988) fit naître 22 contrats qui ont généré plus de 600 conventions particulières (tourisme, politique de la ville etc.). Il en existe plus d'un millier dans les générations actuelles de contrats. Il faut ajouter aussi les 7 contrats de régions et territoires d'outre-mer.

juridique de la théorie des contrats administratifs, ni celui du contrat de droit commun entre personnes privées. Elle est un procédé juridique aux caractéristiques très spécifiques (2).

1 – La force juridique des contrats Etat-régions selon le juge administratif

Le législateur de 1982 a entendu renforcer la valeur contractuelle des contrats entre personnes publiques en faisant usage d'un vocabulaire utilisé d'ordinaire pour des contrats synallagmatiques. Si les conventions ont vu leur degré de valeur contractuelle progresser, leur rigueur n'est pas absolue. Elle n'est pas uniforme de surcroît entre les types de contrats. Peu de conflits alimentent en réalité la jurisprudence car les problèmes entre administrations sont le plus souvent réglés à l'amiable. La négociation est partie intégrante du processus d'élaboration comme d'exécution de ces contrats. La souplesse formelle n'exclut toutefois pas l'existence d'obligations juridiques.

Une décision du tribunal administratif de Montpellier de 1985 avait jugé irrecevable la demande d'annulation d'un contrat de plan, en estimant que le requérant était en position de tiers à ce contrat⁴⁶⁸. Ensuite, la jurisprudence du Conseil d'Etat « *Synchrotron* » du 8 janvier 1988⁴⁶⁹ a confirmé d'après un faisceau d'indices, que les contrats Etat-régions étaient des contrats administratifs. Ils ont une portée contractuelle en comportant selon l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, « des engagements réciproques des parties » et aussi parce que son article 12 précise qu'ils « sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles »⁴⁷⁰. Un auteur a conclu sur la base de ces dispositions législatives que les contrats de plan étaient des contrats par détermination de la loi⁴⁷¹. Par conséquent, l'Etat tout comme ses cocontractants, est tenu de respecter ses engagements contractuels.

Cette valeur contractuelle est normalement utile en vue d'obtenir des indemnités pour le partenaire lésé⁴⁷². La méconnaissance de stipulations contractuelles entraîne éventuellement la responsabilité de la partie en cause, mais ne peut être invoquée comme moyen de légalité à

⁴⁶⁸ T.A. Montpellier, 8 juillet 1985, *M. Willy Dimeglio c/Conseil régional du Languedoc-Roussillon*, *A.J.D.A.*, 1986, p. 109-111 note TURPIN, Dominique, *L.P.A.* 20 novembre 1985, p. 8, obs. CHOUVEL, F., LAMBERT, T.

⁴⁶⁹ C.E., Ass. 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, c/C.U. de Strasbourg et autres*, *Rec.* p. 3 ; *R.F.D.A.*, 1988, pp. 26-35 concl. DAËL, Serge ; *A.J.D.A.*, 1988, pp. 137-140, chron. AZIBERT, Michel, De BOISDEFFRE, Martine ; *J.C.P.*, 1988, n°21084, note DRAGO, R. ; *Rev. adm.*, 1988, p. 41, note TERNEYRE, P. ; *Dr. Adm.* 1988, n°27.

⁴⁷⁰ Mais également parce que le mot contrat revient très souvent, qu'ils sont rédigés en articles, que les financements sont précisés etc.

⁴⁷¹ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *op. cit.* p. 300.

⁴⁷² STIRN, Bernard, *Le juge administratif et les contrats entre collectivités publiques*, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 139-141.

l'appui d'un recours pour excès de pouvoir⁴⁷³ sauf à prouver qu'elle comporte des dispositions ou des clauses réglementaires ce qui n'a, pour l'heure, jamais été constaté par le juge dans les contrats de plan Etat-régions⁴⁷⁴.

Dans une autre affaire, le juge administratif est allé plus loin encore et peut annuler une mesure prise par un des cocontractants publics en méconnaissance d'un engagement conclu pour l'exécution ou l'organisation d'un service public. Il ne s'agissait toutefois pas, en l'espèce, des contrats de plan Etat-régions⁴⁷⁵.

Par la suite, la jurisprudence est revenue sur la valeur contractuelle des contrats Etat-régions, amenuisant du coup les avancées précédentes et entretenant, leur « caractère platonique »⁴⁷⁶. Par une décision du 25 octobre 1996, le Conseil d'Etat énonce que « le contrat de plan n'emporte, par lui même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit »⁴⁷⁷. Le recours pour excès de pouvoir contre l'acte détachable autorisant la signature du contrat, n'est ouvert que lorsque l'acte attaqué produit par lui-même des effets juridiques certains et fait grief à la tierce personne qui le conteste. Or, le caractère peu normatif des contrats de plan Etat-régions fait qu'ils ne sont pas des actes faisant véritablement grief. La décision de les signer ne peut faire obligatoirement l'objet d'un recours pour excès de pouvoir⁴⁷⁸. Pour qu'un tiers requérant puisse demander l'annulation d'un acte détachable d'un contrat de plan, il faut que les stipulations de nature à le léser soient « suffisamment certaines et

⁴⁷³ Dans l'affaire du Synchrotron, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation formé par la communauté urbaine de Strasbourg contre la décision d'implanter le synchrotron (accélérateur de particules) à Grenoble contrairement aux dispositions du contrat de plan d'Alsace qui prévoyait l'implantation à Strasbourg.

⁴⁷⁴ Transposition d'une jurisprudence aux cas des contrats de plan. S'il contient des dispositions réglementaires cela en fait un acte mixte: C.E. Ass., 10 juillet 1996, *Cayzele*, n°138536 ; *A.J.D.A.*, 1996, p. 732, chron. CHAUVAUX, Didier, GIRARDOT, Thierry-Xavier et p. 807 (en l'espèce, R.E.P. d'un particulier admis contre une clause réglementaire d'un contrat passé entre un S.I.V.O.M. et une société chargée de l'enlèvement des ordures) ; à contrario les stipulations contractuelles qui n'ont pas de caractère réglementaire ne sont pas attaques ; C.E., 14 mars 1997, *Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne*, *R.F.D.A.*, 1997, p. 349, note DELVOLLE, Pierre.

⁴⁷⁵ Cas des conventions administratives de transfert de services ou de mise à disposition de personnels : C.E., 31 mars 1989, *Département de la Moselle*, *Rec.* p. 105, *A.J.D.A.*, 1989, p. 339, chron. HONORAT, Edmond, BAPTISTE, Eric ; *R.F.D.A.*, 1989, p. 466, concl. FORNACCIARI, Marc ; *R.D.P.*, 1989, p. 1171, note LLORENS, François (il semble que cette décision ne prévale que pour les contrats passés entre deux personnes publiques pour l'organisation d'un service public en vertu de l'art. 26 de la loi du 2 mars 1982. Annulation d'une décision du président du conseil général prise en violation du contrat public passé entre le préfet et le président du conseil général pour la répartition des services de la préfecture et le maintien de prestations).

⁴⁷⁶ MOREAU, Jacques, Les « matières contractuelles », *A.J.D.A.*, octobre 1998, pp. 747-752 (*cit.* p. 747).

⁴⁷⁷ C.E. 25 octobre 1996, *Assoc. Estuaire-écologie*, *Rec.* p. 415 ; *Dr. Adm.*, 1997, n°121, *R.F.D.A.*, 1997, p. 339, concl. STAHL, J.-H., p. 343, note MADIOT, Y. ; *D.*, 1997, jur. p. 441, note LE NOAN, Chr. En l'espèce une association demandait l'annulation des actes par lesquels a été signé le contrat Etat-région Pays de Loire (1994-1998) en tant qu'ils concernent un programme d'action de développement du port de Nantes Saint-Nazaire. Le juge a estimé que le contrat de fait pas grief à l'association et aux intérêts collectifs qu'elle défend.

⁴⁷⁸ « Nous sommes ainsi d'avis que par lui-même un contrat de plan ne produit pas d'effets juridiques suffisants pour justifier que la décision de le signer puisse faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir » concl. STAHL, Jacques-Henri, sous *Assoc. Estuaire-écologie*, *précit.* p. 340.

directes »⁴⁷⁹. Les actions du contrat de plan sont programmées mais rien n'indique qu'elles seront obligatoirement menées à leur terme et dans les conditions prévues par l'engagement initial.

Le contrat n'est donc pas strictement synallagmatique. Il peut difficilement l'être du fait que l'annualité budgétaire est un obstacle à l'exécution du contrat et que l'engagement des parties dépend de l'ouverture de crédits que ce soit dans la loi de finances pour l'Etat ou le budget pour la région⁴⁸⁰. Et à supposer que les crédits soient votés, il faut ensuite qu'ils soient répartis, puis ouverts, avec à chaque étape l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire des personnes compétentes⁴⁸¹. C'est une obligation de moyens plus que de résultats qui est à la charge des signataires. Dans ces conditions, selon Alain-Serge Mescheriakoff « dire que les partenaires s'engagent n'est qu'un jeu de mots, car ils ne s'engagent que s'ils décident de ne pas violer le contrat ! »⁴⁸². Ainsi, pour Jean-François Sestier, « l'absence de sanctions véritables du respect des obligations contractées, rapproche le contrat de plan de l'obligation de comportement et peut faire douter de la nature contractuelle »⁴⁸³. Le contrat n'est qu'un « contrat d'encadrement de l'action administrative »⁴⁸⁴. Pour être mené à bien, il doit être décliné en contrats spécifiques qui eux, par contre, ont pleine valeur juridique (marchés de travaux etc.).

Le juge administratif distingue dans les formes « contractuelles » du moment, plus souvent des actes répondant à la définition de la « convention » qu'à celle de « contrat » de droit commun. Cette position est conforme à celle du législateur qui a entendu renforcer la force juridique des contrats sans leur donner une rigidité telle que pouvant paralyser l'action publique. Pour le législateur, il semble que c'est d'abord la démarche conventionnelle traduisant le partenariat et la coopération entre personnes publiques, qui importe. Mais, en réalité, le juge n'a pas fermé la porte à une pleine reconnaissance contractuelle. Il effectue un contrôle pragmatique selon les formes contractuelles qui lui sont présentées. Il apprécie au cas par cas le contenu de la convention, l'intention des parties de créer des obligations strictes ou non, la présence de clauses réglementaires ou non. Ce peut être de véritables contrats si leur contenu est rendu précis par les

⁴⁷⁹ Cas du contrat de plan Etat-La Poste. C.E. Sect. 19 nov. 1999, *Fédération syndicaliste F.O. des travailleurs des Postes et Télécommunications*, n°176261, *R.F.D.A.*, 2000, p. 197, *J.-Cl. Droit public des affaires*, fév. 2000, note LOMBARD. En l'espèce ce n'était pas le cas.

⁴⁸⁰ Certains contrats prévoient des mécanismes destinés à tenir compte des désengagements des parties. Par exemple, le contrat de plan en Rhône-Alpes (1994-1999) stipulait, art. 2 : « Les engagements pris par l'Etat et la région dans le présent contrat restent subordonnés à l'ouverture des moyens financiers suffisants par les lois de finances d'une part, par inscription au budget régional d'autre part ; faute de quoi le présent contrat est révisable de plein droit ».

⁴⁸¹ RAPP, Lucien, in, ouv. Coll. : *Planification et décentralisation. Les contrats de plan*, Journée d'étude du C.E.R.A.M., 18 avril 1984, ed. C.E.R.A.M. 1984, p. 72, cité par TURPIN, Dominique, dans sa note sous T.A. Montpellier, 8 juillet 1985, *Willy Dimeglio c/Conseil régional du Languedoc-Roussillon*, art. cit., p. 111.

⁴⁸² MESCHERIAKOFF, A.-S., La planification française entre centralisation et décentralisation, art. cit. p. 1006.

⁴⁸³ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, op. cit. p. 300.

⁴⁸⁴ RICHER, Laurent, *Droit des contrats administratifs*, op. cit. n°84.

parties. Ce qui n'a pas encore été le cas. Ainsi, comme l'exprime Jean-David Dreyfus « La balle est dans le camp des signataires. A eux de faire en sorte que l'accord ne soit pas composé que d'un catalogue de bonnes intentions. C'est leur liberté et leur responsabilité »⁴⁸⁵.

Cette jurisprudence ambiguë reflète la difficulté d'avoir une position tranchée. Ne reconnaître dans ces contrats qu'une vague déclaration d'intention n'est pas conforme à la vision de cet instrument que s'en font les élus locaux. Cela ne correspond pas non plus à la réalité tant politique que juridique apportée par la décentralisation qui rééquilibre la relation de pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales. En sens inverse, prendre au mot les stipulations et en faire des obligations contractuelles dures, c'est ôter la souplesse nécessaire à l'action publique, ce qui n'est pas souhaitable non plus. Ce serait également reconnaître une grande autonomie des collectivités locales par rapport à l'Etat. Or, si une évolution en ce sens s'opère depuis 1982, le système institutionnel français est encore loin d'un système local isolé des pressions de l'Etat.

Toutefois, au regard de la place qu'occupent aujourd'hui les contrats Etat-régions pour la réalisation d'opérations d'aménagement et de développement, de l'attachement qu'y portent les élus, des sommes en jeu, de leur rôle régulateur croissant, il ne serait pas illogique qu'ils engagent davantage, à l'avenir, la responsabilité des personnes publiques signataires⁴⁸⁶ et celle de l'Etat en particulier⁴⁸⁷. Une voie médiane pourrait se dégager. Elle consisterait à ne pas considérer ces contrats de façon entière comme contractuelle⁴⁸⁸. Ce serait aux parties signataires de définir ce qui relève de l'objectif et ce qui relève du domaine contractuel créant des obligations. D'autres évolutions sont possibles comme la reconnaissance de la nature mixte du contrat qui contiendrait à la fois des clauses réglementaires⁴⁸⁹ et contractuelles ou encore admettre plus souvent la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif pris en méconnaissance des stipulations d'un contrat de plan.

⁴⁸⁵ DREYFUS, Jean-David, Actualité des contrats entre personnes publiques, *A.J.D.A.*, juill.-août 2000, pp. 575-580 (cit. p. 576).

⁴⁸⁶ A notre connaissance, un recours est pendant devant la juridiction administrative. Il a été engagé par la région Languedoc-Roussillon contre l'Etat, du fait de la non réalisation de 2 bâtiments administratifs de la future cité universitaire de Montpellier prévus dans le contrat de plan signé en 1993. La région réclame à l'Etat 32 millions de F. d'indemnités en réparation du préjudice subi du fait de l'abandon du projet (*La Tribune de l'Expansion*, 27 janv. 1999).

⁴⁸⁷ Une remarque identique à celle qu'André de Laubadère fit à propos des contrats fiscaux et des quasi-contrats passés pour l'exécution du plan national dans les années soixante, peut être faite à propos des contrats de plan Etat-régions : « On peut se demander si l'avenir juridique de ces formules ne consistera pas à y voir, plutôt que des contrats, des promesses incitatives pour lesquelles les manquements de l'Etat devraient être sanctionnés par une responsabilité quasi délictueuse pour faute plus large que celle aujourd'hui admise par la jurisprudence en matière de promesses économiques non tenues » : DE LAUBADERE, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, tome III, 1966, p. 503-504.

⁴⁸⁸ Position défendue par MADIOT, Yves, note sous C.E. 25 octobre 1996, *Assoc. Estuaire-écologie*, art. cit. p. 347.

⁴⁸⁹ Lesquelles pourraient être contestées devant le juge de l'excès de pouvoir.

2 – La spécificité du procédé de contractualisation entre personnes publiques

Lorsque l'on évoque le mouvement de contractualisation actuel, les documents formalisant la coopération (appelés contrats ou conventions) sont très spécifiques et constituent une catégorie à part entière de la théorie des contrats⁴⁹⁰. Ils ne sont déjà plus tout à fait des conventions et pas encore, et ne seront peut-être jamais, de véritables contrats de droit commun. La contractualisation entre personnes publiques n'a ni entièrement les attributs juridiques du contrat civil, ni ceux du contrat administratif conclu entre une personne privée et une personne publique. Entre ces deux grandes catégories, elle ouvre une troisième voie.

Les traits théoriques récongnitifs du contrat de droit commun que sont l'autonomie de la volonté et la production d'effets de droit⁴⁹¹, sont flous dans les procédés de contractualisation entre personnes publiques. Le contrat, au moyen d'un accord de volonté des contractants, « conduit à reconnaître à l'individu la puissance de créer lui même, directement, la substance du droit »⁴⁹² car, en effet, le Code civil confère aux conventions légalement formées, l'autorité de la loi. La liberté contractuelle suppose une égalité réelle des contractants sans quoi le contrat est signé, sous couvert d'égalité, en faveur du parti le plus fort⁴⁹³. Pour le cas des contrats Etat-régions, s'il s'agit bien d'un acte par lequel deux ou plusieurs personnes s'engagent entre elles avec la création d'obligations au moins à la charge d'une partie, il n'est en revanche pas certain que, ni la liberté de s'engager, ni la liberté de fixer le contenu de la convention, soient avérées pour le cocontractant de l'Etat⁴⁹⁴.

Tout d'abord, il n'est pas certain que les collectivités publiques puissent user librement du principe de l'autonomie de la volonté. En théorie, toutes les collectivités publiques peuvent recourir au contrat à condition que celui-ci soit en rapport avec leur mission, dans la mesure où il n'existe aucune énumération légale ou constitutionnelle des matières interdites à la

⁴⁹⁰ DREYFUS, Jean-David, *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1997, 528 p.

⁴⁹¹ « Le contrat est un accord de volontés, qui sont exprimées en vue de produire des effets de droit et auxquels le droit objectif fait produire de tels effets » : GHESTIN, Jacques, *La notion de contrat*, D., 1990, n°23, Chron. XXVII, pp. 147-156 (cit. p. 156).

⁴⁹² BURDEAU, G., *Traité de science politique*, tome VI, *op. cit.*, p. 92. Aussi, l'article 1134 du *Code civil* déclare « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ».

⁴⁹³ Par ex. en droit du travail, l'employeur subordonne le salarié. Il y a signature d'un contrat mais rares sont les contrats librement consentis par le salarié. Le contrat prenant force de loi fige et fait perdurer une situation d'inégalité en laissant penser à une liberté d'adhésion alors qu'il s'agit en fait d'une règle imposée unilatéralement.

⁴⁹⁴ Voir le dossier spécial de l'*A.J.D.A.* n°9/1998 et notamment : BRECHON-MOULENES, Christine, La liberté contractuelle des personnes publiques, pp. 643-650 ; PICARD, Etienne, La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ?, pp. 651-666 ; TERNEYRE, Philippe, La liberté contractuelle est-elle un droit fondamental ? Le point de vue constitutionnel, pp. 667-672 ; STIRN, Bernard, La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif ?, pp. 673-675.

contractualisation. On sait par exemple que certaines matières, en réalité peu nombreuses, à raison de leur nature ne peuvent faire l'objet d'un contrat destiné à en déléguer la gestion à une personne privée. Tel est notamment le cas de l'ordre public et de l'organisation du service public⁴⁹⁵. D'autres matières sont également hors du champ du contrat par effet de la loi. Par exemple, les conventions passées avec des entreprises soumises à la législation des installations classées et en rapport avec l'objet de cette législation sont nulles⁴⁹⁶. Hormis ces cas spécifiques, la liberté de contracter des personnes publiques est reconnue aux collectivités locales même si le Conseil d'Etat n'y a pas décelé de droit fondamental⁴⁹⁷ et le Conseil constitutionnel, de valeur constitutionnelle⁴⁹⁸. Le juge Constitutionnel a néanmoins affirmé dans une décision du 19 juillet 1983 qu'« aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que l'Etat passe des conventions avec les diverses collectivités territoriales de la République et à ce que ces conventions aient pour objet d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'Etat d'une part, et des collectivités territoriales d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi »⁴⁹⁹. Ces contrats peuvent même établir des discriminations positives entre territoires dans le cadre de l'aménagement du territoire⁵⁰⁰. Les personnes publiques sont donc, dans le cadre des contrats de plan, juridiquement libres de contracter.

⁴⁹⁵ La police administrative : C.E. 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, *Rec.* p. 25, l'organisation des services publics : C.E., 11 janvier 1961, *Barbaro et de La Marnière*, *Rec.* p. 25 (mais aussi la monnaie, la justice, les changes, la fiscalité, la défense). DE LAUBADERE, André, DELVOLLE, Pierre, MODERNE, Franck, *Traité des contrats administratifs*, Tome 1, *op. cit.* (voir n°24 et ss) ; MOREAU, Jacques, Les « matières contractuelles », *A.J.D.A.*, octobre 1998, pp. 747-752.

⁴⁹⁶ Les lois du 19 décembre 1917 et 19 juillet 1976 relatives aux installations classées exigent que les relations entre la puissance publique et les entreprises portant sur le traitement des pollutions se fassent par des décisions unilatérales : nullité du contrat de programme entre l'Etat et Péchiney U.K. en vue de fixer les conditions de traitement des pollutions de cette entreprise (C.E., 8 mars 1985, *Les Amis de la Terre*, *A.J.D.A.*, 1985, p. 382, note MOREAU, Jacques, *R.F.D.A.*, 1985, p. 363, concl. JEANNENEY, P.-A.). Egalement le cas des modalités de contrôle des établissements privés d'enseignement agricole qui se règle seulement par acte administratif unilatéral : C.E. sect. 20 janvier 1978, *Syndicat national de l'enseignement technique agricole public*, *Rec.* p. 22.

⁴⁹⁷ C.E. Sect., 28 janvier 1998, *Sté Borg Warner*, *A.J.D.A.*, 1998, p. 287, *R.F.D.A.*, 1998, p. 455. En droit administratif, le principe est reconnu mais encadré. Cette liberté « dépend des contours que lui donne la jurisprudence » : STIRN, Bernard, La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif ?, *art. cit.* p. 673.

⁴⁹⁸ C.C., décision n°97-388 DC du 20 mars 1997, *Rec.* p. 31 ; TERNEYRE, Philippe, La liberté contractuelle est-elle un droit fondamental ? Le point de vue constitutionnel, *art. cit.* Toutefois, dans la décision n°98-401 DC du 10 juin 1998, *Rec.* p. 258, le Conseil constitutionnel, sans reconnaître expressément la valeur constitutionnelle, a amorcé une évolution de sa jurisprudence : le législateur « ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ». Ensuite, la décision n°99-423 DC du 13 janvier 2000, *J.O.* du 20 janv. 2000, p. 992, *L.P.A.*, 19 janv. 2000, n°13, pp. 6-17 (spéc. p. 12) comm. SCHOETTL, Jean-Eric, indique qu'il faut un « motif d'intérêt général suffisant » pour que le législateur mette en cause les conventions.

⁴⁹⁹ Décision n°83-160 du 19 juillet 1983, *J.O.* du 21 juillet 1983, p. 2251, *A.J.D.A.*, 1984, pp. 29-36, note JARNEVIC, J.P., *R.D.P.*, 1986, p. 395, FAVOREU, L. ; *J.C.P. (G.)* 1985, II, 20352, note LABAYLE, H. Il s'agit dans cette espèce d'une convention fiscale conclue entre le gouvernement français et le Conseil du gouvernement de Nouvelle Calédonie.

⁵⁰⁰ Le juge constitutionnel a admis implicitement le recours au contrat pour mettre en œuvre des actions faveur de certains territoires : C.C., décision n°94-358 DC, 26 janvier 1995, *Rec.* p. 183, considérant 39.

Mais, en pratique, cette liberté est loin d'être absolue puisqu'elle dépend beaucoup du rapport de force politique, momentané et fluctuant, entre les parties. L'autonomie de la volonté est d'autant plus inapplicable que les contrats ne sont pas passés entre sujets de droit indépendants au sein d'un espace juridique défini par la loi, mais entre des sujets dont l'interdépendance est établie formellement par la loi⁵⁰¹. La liberté contractuelle est par ailleurs conditionnée par des nécessités financières. Les collectivités locales ne peuvent pas ne pas contracter avec l'Etat. Ne pas le faire, c'est se marginaliser d'une part par rapport aux autres entités publiques locales et surtout d'autre part, ignorer une manne financière trop importante eu égard à leurs moyens financiers limités⁵⁰².

De même, la discussion du contenu n'est pas entièrement libre. La négociation n'est en grande partie possible que dans l'espace défini par l'Etat. Par exemple, dans les trois premières générations de contrats Etat-régions, au moins deux tiers des mesures étaient prédéterminées par l'Etat, imposées aux préfets de région et n'étaient pas négociables (noyaux durs)⁵⁰³. Aussi, la marge de liberté laissée aux signataires a été jugée trop étroite parce que les mandats de négociation dictés par l'Etat étaient enfermés dans de très courts délais⁵⁰⁴. Le législateur de 1982 tenait à ne pas perdre de vue, comme l'a expliqué Jean-Marie Pontier, que « les contrats de plan sont des contrats de plan de la Nation et non des contrats des plans régionaux »⁵⁰⁵. Ils sont orientés à l'origine vers la dimension nationale avant la dimension régionale. De plus, la région, entité décentralisée naissante ne prit réellement son essor qu'en 1986. Les négociations des deux premières générations de contrat de plan, d'emblée déséquilibrées, étaient réalisées entre l'Etat et l'administration locale la plus faible. Les contrats devaient respecter la matrice imposée par les programmes prioritaires d'exécution (P.P.E.) fixés par la loi de plan⁵⁰⁶. Certes, les négociations

⁵⁰¹ MARCOU, Gérard, Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre collectivités publiques, *art. cit.* p. 380.

⁵⁰² Le contrat devient alors un relais des moyens de financement de droit commun, un moyen additionnel masquant les insuffisances actuelles de la décentralisation et de l'autonomie financière des collectivités locales.

⁵⁰³ C'est le C.I.A.T. qui effectue les cadrages préalables à la négociation. Dans les 2 premiers C.P.E.R., 5% à peine étaient laissés à l'initiative préfectorale, environ 25% pour la troisième génération et sans doute plus pour la quatrième. Dans les premiers plans, avec les « noyaux durs », l'Etat décidait bien plus de la moitié des mesures et n'en finançait que 47% : Rapport ANDRE, Pierre, *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions 1994-1999 : une ambition inachevée*, *op. cit.*

⁵⁰⁴ Les délais serrés (4 à 10 mois pour les premières générations) n'ont parfois pas permis de consulter le conseil économique et social régional. Rapport ANDRE, Pierre, *Ibidem* et MOREAU, Jacques, Les contrats de plan Etat-région, techniques nouvelles d'aménagement du territoire ?, *art. cit.* p. 739.

⁵⁰⁵ PONTIER, Jean-Marie, Les contrats de plan Etat-Région et l'aménagement du territoire, *art. cit.*, p. 743.

⁵⁰⁶ Dans la loi de plan de la Nation pour 1984-1988, 12 P.P.E. (décomposés en sous-programmes économiques) existaient dont il fallait assurer la concordance avec les contrats Etat-régions. Ils ont été définis globalement dans la première loi du IX^{ème} Plan du 13 juillet 1983 (sommaire du rapport annexé à la loi) et affinés financièrement dans l'article 2 de la loi du 24 décembre 1983 (seconde loi du plan). P.P.E. pour l'action économique : n°1 : « moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne », n°3 « favoriser la recherche et l'innovation », n°4 : « développer les industries de communication », n°6 : « agir pour l'emploi », n°7 : « mieux vendre en France et à l'étranger », n°9 : « réussir la décentralisation ». Dans la 1^{ère} génération de plan, la plupart des contrats ont calqué

pour la conclusion des contrats de plan ont parfois laissé une marge d'appréciation aux régions. Mais, si les initiatives étaient acceptées, c'était parce que l'administration centrale avait bien voulu les valider. Le contrat de plan restait ainsi influencé par une logique centralisatrice⁵⁰⁷.

Même si la marge de manœuvre des collectivités locales dans la négociation est croissante, il existe une « forme raffinée de tutelle, qui, sous couvert d'accords réciproques, réduit en fait les pouvoirs locaux à adhérer aux politiques pilotes de l'Etat pour bénéficier de ses financements »⁵⁰⁸. Les régions ont parfois l'impression que l'Etat met ses crédits aux enchères entre elles⁵⁰⁹. Le contrat ne serait pour certains qu'un instrument privilégié, démocratisé et moderne, de la tutelle⁵¹⁰. Les collectivités locales sont invitées à la dépense par l'Etat pour des projets ou des politiques dont elles n'ont pas compétence et surtout sur lesquels elles n'auraient peut-être pas porté leur action, sans la demande de l'Etat (universités, routes nationales). L'engagement de celui-ci donne l'impression d'être moins intense que celui des collectivités régionales⁵¹¹. Le processus de négociation est plus déconcentré⁵¹² que décentralisé bien qu'il ne soit plus monobloc mais morcelé puisque chaque région négocie par et pour elle-même et que l'Etat n'a plus un plan national mais vingt-deux plans en régions. Si la concertation permet de mieux préparer une décision, comme l'écrit Henri Roussillon : « L'Etat contractant demeure l'Etat, même s'il cesse d'être cet acteur tout puissant qu'il a prétendu être (...) »⁵¹³.

Ainsi, il est parfois possible de douter que l'engagement contractuel de toutes les parties soit « de gré à gré »⁵¹⁴. De la même manière qu'un accord n'a pas nécessairement valeur conventionnelle, un accord ne fait pas à lui seul la loi des parties⁵¹⁵. Les contrats de plan Etat-

leur structure sur les P.P.E. en les reprenant parfois en quasi intégralité. Voir, PONTIER, Jean-Marie, Les contrats de plan entre l'Etat et les régions, *art. cit.* p. 335 et ss. ; JACQUOT, Henri, La seconde loi du IX^{ème} Plan, *art. cit.*

⁵⁰⁷ LOUIS, Stéphan, MERLE, Edith, L'expérience des contrats de plan, *art. cit.* p. 51.

⁵⁰⁸ POULET-GIBOT LECLERC, N. La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *art. cit.* p. 565.

⁵⁰⁹ ANDRE, Pierre, *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions 1994-1999 : une ambition inachevée*, *op. cit.*

⁵¹⁰ COLSON, Jean-Philippe, *Droit public économique*, *op. cit.* p. 293.

⁵¹¹ BAZIN, Jean-François, D'où vient-elle ?, Où va-t-elle ?, La région à mi-chemin entre la province et Paris, *R.F.D.*, janv. 1996, n°3, pp. 3-12.

⁵¹² Recentralisation du processus de négociation : LINOTTE, Didier, ROMI, Raphaël, MESTRE, Achille, *Services publics et droit public économique*, *op. cit.* ou reconcentration du processus de négociation : POULET-GIBOT LECLERC, N., La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *art. cit.* p. 564.

⁵¹³ ROUSSILLON, Henri, Réflexions sur les acteurs décentralisés de l'aménagement du territoire, in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, *op. cit.* p. 98.

⁵¹⁴ Dans le contrat de gré à gré, les clauses sont discutées entre les parties, alors que, au contraire, dans un contrat d'adhésion les clauses sont établies par l'une des parties et l'autre n'a d'autres possibilités que de les rejeter ou de les accepter : DOLEZ, Bernard, La contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique, in MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, *op. cit.*, pp. 183-209.

⁵¹⁵ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *op. cit.* p. 843 et ss. L'auteur étudie des accords ne faisant pas réellement ou totalement la loi des parties : les contrats-types, les contrats

régions rejoindraient la catégorie des « faux amis » juridiques⁵¹⁶. Ils seraient en fait des conventions souples, des « conventions d'objectifs collectivités locales-Etat »⁵¹⁷, voire des « protocoles d'accord »⁵¹⁸ ou des « contrats d'adhésion »⁵¹⁹. Globalement, sans que, comme par le passé, la contractualisation ne soit qu'un subterfuge masquant le pouvoir discrétionnaire de l'Etat, la relation entre les cocontractants est déséquilibrée.

Il est cependant difficile de mesurer l'exact équilibre des forces dans la négociation. La position dominante de l'Etat doit être tempérée. Les collectivités locales se complaisent à entrer dans le jeu de l'Etat et y trouvent un intérêt direct. Le fait pour les régions de calquer leurs programmes sur celui de l'Etat n'est pas un signe déterminant de leur faible marge de manœuvre. En effet, pour obtenir plus facilement des subventions, dans le temps assez court d'un mandat électoral, ce peut-être un bon moyen d'accrocher sans heurt l'accord de l'Etat plutôt que de risquer un conflit en proposant des options radicalement divergentes. De même, adhérer aux projets de l'Etat est parfois une astuce pour obtenir l'accord de celui-ci sur d'autres projets dont les élus sont plus attachés⁵²⁰. Le fait que les collectivités territoriales reconnaissent en général que leurs principales priorités sont prises en compte par la contractualisation, tempère leur soumission aux décisions de l'Etat⁵²¹. De plus, l'échec relatif de certaines formules contractuelles comme les précédentes générations de contrats de ville, s'explique autant par la difficulté du représentant de l'Etat à imposer aux élus une nouvelle façon de concevoir leur développement, que par les élus locaux eux-mêmes dont le raisonnement autocentré sur leur commune a fini par emporter le contenu du contrat. Du coup, le contenu pouvait parfois se résumer à exiger uniquement des financements « visibles et tangibles » pour les habitants, c'est à dire des infrastructures et des équipements publics⁵²². Enfin, la supériorité de l'Etat n'est pas identique selon la qualité de

à clause obligatoire, les contrats d'adhésion, les accords-conditions. Et des accords non conventionnels : actes-conditions qui débouche sur des actes unilatéraux.

⁵¹⁶ VITAL-DURAND, Emmanuel, Le contrat de plan : un faux ami juridique, *L.P.A.*, 26 mars 1999, n°61, pp. 4-6.

⁵¹⁷ VITAL-DURAND, Emmanuel, *Ibidem* p. 5.

⁵¹⁸ MADIOT, Yves, dans sa note sous C.E. 25 octobre 1996, *Assoc. Estuaire-écologie, R.F.D.A.*, 1997, p. 343.

⁵¹⁹ Aussi, « contrats d'intention » avec des « clauses négociées » plutôt que contractuelle ou imposées unilatéralement : TURPIN, Dominique, note sous T.A. Montpellier, 8 juillet 1985, *Willy Dimeglio c/Conseil régional du Languedoc-Roussillon, précit.*, ou même « contrats léonins » : DIMEGLIO, W., Journée du C.E.R.A.M., Montpellier, 18 avril 1984, *op. cit.*, p. 63, cité par TURPIN, Dominique, *note précitée*, p. 110 ; Le Conseil économique et social à plusieurs fois proposé d'employer le terme de « contrat d'objectifs Etat-régions » et aussi « contrats d'objectifs Etat-entreprise publique » : BILLET, Jean, Le suivi et la réalisation des contrats de plan, dans le cadre de la planification, 1997, *op. cit.*, p. 155 ; RAIGNOUX, Roland, Quel devenir pour la planification française ?, 1995, *op. cit.*

⁵²⁰ Cette tactique des élus locaux dans la négociation est aussi valable pour l'Etat : MARCOU, Gérard, Gouverner les villes par le droit, *art. cit.* p. 204.

⁵²¹ BILLET, Jean, Rapport du Conseil Economique et Social, *Le suivi et la réalisation des contrats de plan, dans le cadre de la planification, op. cit.* (conclusion).

⁵²² Les contrats de ville concourent au financement des politiques municipales dans une logique de subvention sans avoir de vision d'agglomération et de transversalité dans le contenu et les acteurs. Le contenu sectoriel l'emporte

l'interlocuteur local. La capacité de négociation d'une collectivité locale varie selon sa taille, ses ressources financières et l'importance de l'influence politique du chef de son exécutif.

La théorie générale des contrats administratifs adaptée aux contrats passés entre une personne publique et une personne privée, basée sur l'intérêt général et l'inégalité des parties, ne peut, elle non plus, s'adapter en l'état⁵²³. On sait depuis une décision du tribunal des conflits « *Union des Assurances de Paris et autres* » du 21 mars 1983⁵²⁴, qu'un contrat conclu entre personnes publiques revêt en principe un caractère administratif sauf si l'objet du contrat relève par nature du droit privé⁵²⁵. Si les contrats conclus entre personnes publiques bénéficient de la présomption de contrats administratifs par le juge, c'est parce que le critère organique est présent (deux personnes publiques) au côté du critère matériel relatif à l'objet du contrat (gestion d'un service public). Mais, le pouvoir de contrôle, de direction, de sanction ou de modification unilatérale de la partie représentant la personne publique garante de l'intérêt général, n'est pas applicable même si l'Etat est hiérarchiquement supérieur aux collectivités locales et que l'intérêt national prime, en principe, l'intérêt local. Mieux, la loi écarte le régime des contrats administratifs. En effet, l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982 dispose que « la résiliation par l'Etat du contrat de plan ne peut être effectuée que dans les formes et conditions qu'il stipule expressément ». Rien ne peut être fait (résiliation, modification, dénonciation d'articles) en dehors des procédures inscrites au contrat et résultant d'un consentement mutuel⁵²⁶.

Ainsi, la nature juridique des procédés de la contractualisation est complexe. Une nébuleuse de formes contractuelles existe avec des graduations d'effets juridiques⁵²⁷. Dans un

trop, les investissements matériels également. Le contenu ignore souvent les actions qualitatives nécessaires à un traitement des causes de la déchéance des populations des quartiers difficiles. Peu d'actions prennent en compte la formation, l'insertion par l'économie, requalification de la main d'œuvre. Face à un préfet-animateur peu dynamique, les élus imposent leur contenu dans la négociation. Un point de vue critique : DONZELOT, Jacques, ESTEBE, Philippe, Réévaluer la politique de la ville, *Pouvoirs locaux*, n°37/II/1998, pp. 51-60.

⁵²³ Sur ce point, FATOME, Etienne, MOREAU, Jacques, Les relations contractuelles entre collectivités publiques. L'analyse juridique dans le contexte de la décentralisation, *A.J.D.A.*, mars 1990, pp. 142-147 (spéc. p. 146).

⁵²⁴ Trib. conflits, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autres assureurs du C.N.E.X.O. c/Ministre des P. et T.*, *Rec.* p. 537 ; *A.J.D.A.*, 1983, p. 356, concl. LABETOULLE, D. ; *Rev. adm.*, 1983, p. 368, note PACTEAU ; *D.*, 1984, J., p. 33 note HUBRECHT, H.-G., AUBY, J.-B.

⁵²⁵ Ce qui peut être le cas d'un contrat d'abonnement d'une commune à l'électricité.

⁵²⁶ La plupart des contrats de plan peuvent être résiliés par la volonté unilatérale des parties. La demande de résiliation doit être accompagnée d'un exposé des motifs. Le C.I.A.T. pour l'Etat, ou le Conseil régional pour la région doivent en être saisis. Elle prend effet dans les 3 mois et entraîne de fait la résiliation de tous les contrats particuliers. Toute révision peut aboutir par la signature d'un avenant. Mais, en cas de désaccord sur les termes de la révision, le contrat est révisable de plein droit dans les conditions fixées précédemment. Si l'une des deux parties n'honorait pas ses engagements pour un exercice et pour des motifs d'opportunité, elle recherchera les moyens de rattraper son retard au cours de l'exercice suivant. Faute de cela, l'autre partie sera fondée à dénoncer l'article du contrat de plan non respecté (exemple tiré du contrat de plan en région Rhône-Alpes 1994-1999, art. 4 ; 5 ; 6).

⁵²⁷ Jean-Marie Pontier note à ce sujet « Dans tous ces exemples (de techniques de contractualisation), ce qui est remarquable c'est, d'abord que l'on est jamais sûr d'être exhaustif, ce qui est un signe de la prolifération de ce type d'accords, ensuite, que les qualifications données peuvent être trompeuses, le terme de convention n'impliquant pas

environnement complexe, on voit d'ailleurs mal comment les techniques juridiques de l'action publique ne le seraient pas aussi⁵²⁸. En pratique, la force juridique incertaine des contrats entre personnes publiques n'est pas un frein à l'extension de leur usage. L'intérêt d'y recourir ne se dément d'ailleurs pas malgré le déséquilibre dans la discussion. Pour le contrat de plan, seules les modalités d'élaboration et de suivi sont contestées du côté régional. Les régions souhaitent donner une vraie valeur contractuelle de manière à inciter l'Etat à respecter davantage ses engagements. Il ne le fait pas toujours alors que les régions sont globalement de bons payeurs⁵²⁹. Mais, le plus important est le contexte qui justifie la nécessité du recours au contrat. Il s'agit de poursuivre un objectif mais surtout « instaurer une relation fondée sur l'accord de volonté »⁵³⁰. La technique conventionnelle participe au développement de la production normative. Elle donne le sentiment d'une égalité juridique entre les parties et d'une collaboration équilibrée, voire d'une complémentarité. Elle se réalise entre des collectivités publiques « que l'on veut juridiquement égales entre elles »⁵³¹. La convention apparaît alors comme une norme dans le droit positif de l'action territoriale. Pour Denys de Bechillon : « La normativité apparaît commune à l'ensemble des conventions, que leur effet soit réglementaire, ou simplement relatif »⁵³². Ce n'est toutefois pas une importante source autonome du droit mais plutôt un instrument d'application de la législation.

§ 2 – Les vertus régulatrices de la contractualisation dans l'action économique territoriale

La contractualisation n'est pas une simple procédure de financement. En assurant une mise en œuvre négociée du droit, le contrat permet une meilleure application de celui-ci et accroît l'aptitude à réaliser son but en évitant son application autoritaire (A). La régulation contractuelle facilite également la cohérence de l'action publique (B).

A – La mise en œuvre du droit nécessaire à l'action économique territoriale

Associé à la décentralisation, le contrat reflète l'idée d'une gestion publique souple et moderne, en rupture avec l'acte unilatéral de l'Etat représentatif d'une gestion autoritaire et inappropriée dans un contexte économique insaisissable⁵³³. L'acte unilatéral, bien que dominant,

nécessairement qu'il s'agit d'un contrat ; enfin que, quelle que soit la qualification donnée, l'on n'est pas plus assuré de la nature juridique de l'acte, qui peut se révéler variable, les réponses étant données par le juge, au cas par cas, chaque fois qu'un litige lui est soumis » : PONTIER, Jean-Marie, Contractualisation et planification, *art. cit.* p. 681.

⁵²⁸ PONTIER, Jean-Marie, Le droit administratif et la complexité, *A.J.D.A.*, n°3-2000, pp. 187-195.

⁵²⁹ Rapport ANDRE, Michel, *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions*, *op. cit.*

⁵³⁰ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *op. cit.* p. 265.

⁵³¹ FATOME, Etienne, MOREAU, Jacques, Les relations contractuelles entre collectivités publiques. L'analyse juridique dans le contexte de la décentralisation, *art. cit.* p. 142.

⁵³² BECHILLON, de, Denys, Le contrat comme norme dans le droit public positif, *R.F.D.A.*, janv. 1992, pp. 15-35.

⁵³³ RANGEON François, *Contrat et décentralisation : les nouvelles formes de régulation au plan local*, *art. cit.*

n'est plus un symbole unique de l'action administrative. L'administration utilise les deux moyens de façon alternative, complémentaire ou concomitante. La contractualisation permet une mise en œuvre plus efficace du droit de l'action économique du fait qu'elle nécessite l'entente entre les personnes publiques (1). De plus, elle laisse la place à un interstice de négociation et de dérogation du droit (2).

1 – La nécessité de s'accorder pour la mise en œuvre des politiques publiques

Le contrat permet de poursuivre des objectifs économiques en obtenant l'assentiment des acteurs publics du développement. Certes, la finalité de la contractualisation est importante, mais le moyen qu'elle représente pour mettre en œuvre le droit l'est tout autant si ce n'est davantage. Pour être meilleure, la production de décision doit être partagée ce qui limite l'écueil de la contestation. Il s'agit d'une approche plus « processuelle de la décision » selon Patrice Duran⁵³⁴. Ainsi, « La force de la règle ne provient plus de ce quelle s'énonce comme un ordre obligatoire, auquel tous sont tenus de se soumettre ; elle dépend désormais du consensus dont elle est entourée »⁵³⁵. Et selon Maryvonne Hequard-Théron, « l'efficacité recherchée par l'Etat et les collectivités locales, dans leur entreprise de promotion du développement économique, impliquerait l'accord, pas la contrainte »⁵³⁶.

La technique contractuelle implique une « transformation de la manière de concevoir l'autorité »⁵³⁷. Elle brouille les « classifications les plus importantes entre acte unilatéral et acte conventionnel »⁵³⁸. Le procédé, selon Nadine Poulet-Gibot Leclerc, « souligne la volonté de rechercher une alternative à l'acte unilatéral, dans des domaines où la négociation et la concertation sont préférées (...). La collaboration l'emporte sur l'autoritarisme »⁵³⁹. Pour le Conseil d'Etat, « la contractualisation de l'action publique désigne un ensemble de pratiques et d'instruments dont le point commun est la volonté d'assurer l'accord et l'engagement des parties sur les politiques et leur mise en œuvre »⁵⁴⁰. Le contrat scelle l'entente des partenaires « qui ont consentis leurs engagements, ce qui est de nature à donner des chances d'efficacité et de rapidité aux actions entreprises »⁵⁴¹. Le but est de rechercher l'efficience ou plus précisément l'efficacité

⁵³⁴ DURAN, Patrice, Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?, *P.M.P.*, n°4, déc. 1993, pp. 1-45 (spéc. p. 23).

⁵³⁵ CHEVALLIER, Jacques, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », actes d'un colloque tenu à Nice les 30 et 31 octobre 1996 sous l'égide du CREDECO « *Après la déréglementation, les nouvelles formes de régulation* » ; publié à la *R.D.P.* n°3-1998, pp. 659-690.

⁵³⁶ HECQUARD-THERON, Maryvonne, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *art. cit.* p. 451.

⁵³⁷ VASSEUR, Michel, Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle, *art. cit.* p. 14.

⁵³⁸ MIAILLE, Michel, De la nature du plan. A propos de la réforme de la planification, *art. cit.* p. 501.

⁵³⁹ POULET-GIBOT LECLERC, N. La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *art. cit.* p. 557.

⁵⁴⁰ Rapport du Conseil d'Etat, *L'intérêt général*, 1999, *op. cit.*, p. 323.

⁵⁴¹ CHAPUS, René, *Droit administratif général*, tome 1, 11^{ème} ed., *op. cit.* p. 394.

du droit dans sa capacité à produire des résultats sur le plan économique et social. Outre le fait qu'elle associe des composantes diverses de la société civile au-delà de l'Etat, la technique conventionnelle est animée de « préoccupations économiques et pragmatiques tendant toujours à assurer une meilleure efficacité des règles de droit »⁵⁴². Il y a moins application autoritaire du droit par des politiques publiques mais plutôt une mise en œuvre au mieux négociée, au moins concertée, en vue d'un effet déterminé.

Le droit gagne en légitimité par la procédure qui conduit à son élaboration. « Moins autoritaire, plus concertée, l'action administrative contractuelle se veut ainsi plus légitime »⁵⁴³. Et de plus légitime, on l'espère plus efficace car en mutualisant les politiques, on favorise les chances de réussite d'un projet au moins sur un plan financier et technique.

2 – La place de la négociation dans la mise en œuvre de la règle de droit

La généralisation du recours aux contrats Etat-régions sur l'ensemble du territoire national (la technique des contrats maille l'ensemble du pays), ne signifie pas l'uniformisation d'un contenu sur l'ensemble du territoire. La pratique des contrats a montré la réalité de la négociation du droit même si nous avons vu que celle-ci est réduite ou déséquilibrée. Cependant, « si, au moment de la négociation, un mandat quasi uniforme est donné aux préfets de région, qui impose aux régions d'adopter un nombre restreint de procédures a priori identiques d'une région à l'autre, il apparaît que, dans la gestion effective des procédures, les 22 régions géographiques métropolitaines ont inventé et adopté des règles différentes »⁵⁴⁴. Il y a toujours un espace, même modeste, propice à l'expérimentation ou à l'initiative originale. Avec l'augmentation du pouvoir des collectivités locales, leur expérience de la négociation et la spécialisation de leur capacité d'expertise, cet espace est appelé à croître. A l'avenir, comme les tentatives de rééquilibrage de la

⁵⁴² LASCOUMES, Pierre, Négocier le droit : formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrat et programmes de branches et d'entreprises, *Politique et Management Public*, n°4 – décembre 1993, pp. 47-83 (cit. p. 49).

⁵⁴³ Rapport du Conseil d'Etat, *L'intérêt général*, 1999, *op. cit.*, p. 324.

⁵⁴⁴ MARBACH, Christian, Les relations contractuelles entre collectivités publiques. Le domaine des interventions économiques, *art. cit.* p. 150.

négociation se multiplient, la surface du champ négociable s'étendra⁵⁴⁵ même si l'Etat continue de fixer les orientations qu'il juge fondamentales⁵⁴⁶.

Empirique, la contractualisation se réajuste d'échéances en échéances. Elle s'est inscrite dans la durée. Les contrats à venir sont préparés avant l'échéance du contrat en cours d'exécution et après évaluation, prennent en compte les dysfonctionnements et corrigent les imperfections. C'est ainsi depuis 1984, les contrats critiqués par les élus comme trop favorables à l'Etat, ont toujours été amendés dans le sens d'un rééquilibrage de la négociation entre l'Etat et les partenaires régionaux. Même lent, le mouvement reste orienté à la décentralisation.

Pour l'heure, le droit applicable à des actions de développement économique ne déroge pas énormément d'une région à l'autre. Mais, est perceptible, une « différenciation géographique qui transforme d'une région à l'autre une subvention en avance remboursable, rend éligible un type d'entreprise dans une région, inéligible dans une autre »⁵⁴⁷. Le droit ainsi négocié débouche sur un régime juridique des aides différent selon les régions. Les activités économiques peuvent ne pas obtenir le même type d'aide suivant la région où elles se trouvent ou ne pas être soumises au même statut que leurs semblables d'une autre région.

De façon générale, à côté de la décision unilatérale, s'organise une démarche de négociation, de concertation et de participation qui prend une part croissante de l'action publique⁵⁴⁸. Du résultat de la négociation dépendra la mise en œuvre du droit. Le compromis émerge de l'usage négocié de la règle de droit⁵⁴⁹. Le fait pour les acteurs au contrat de participer

⁵⁴⁵ C'est aussi le message des autorités politiques. Déjà, à l'occasion de la 3^{ème} génération de contrats, on a pu parler de renouveau de la négociation notamment autour du préfet de région : CASCALES, Michèle, *Contrat de plan, 3ème génération, un cadre renouvelé, R.F.D.*, mars 1996, pp. 143-147. De plus, le message « plus de région et mieux d'Etat » est celui d'un rééquilibrage de la négociation en faveur de la région : CHEREQUE Jacques, *Rapport sur les contrats de plan Etat-régions, op. cit.* ; ANDRE, Pierre, *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions 1994-1999 op. cit.* C'est aussi en ce sens que sont intervenues les circulaires dont celle du Premier ministre en date du 31 mars 1992 relative à la préparation du XI^{ème} Plan, (*J.O.* du 2 avril 1992, p. 4716) et la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 relative à l'élaboration des contrats de plan Etat-régions.

⁵⁴⁶ Ex. pour le contrat de plan 2000-2006 : il a été demandé aux préfets d'intégrer les orientations des schémas de services collectifs, d'apporter leur soutien aux projets de pays et d'agglomération, d'intensifier la mobilisation des initiatives locales, de rechercher une meilleure articulation avec les fonds européens, de négocier des clauses de suivi et d'évaluation pour veiller à la concrétisation des projets : *La Lettre de la DATAR*, automne 1999, p. 2.

⁵⁴⁷ MARBACH, Christian, *Les relations contractuelles entre collectivités publiques...*, *art. cit.* p. 151.

⁵⁴⁸ Outre le contrat, les procédés d'association des habitants aux procédures d'urbanisme et d'aménagement se développent : rénovation de la procédure d'enquête publique par la loi du 12 juillet 1983, apparition de la procédure de consultation préalable obligatoire par les lois du 18 juillet 1985 et du 13 juillet 1991, le référendum local par la loi du 6 février 1992, le référendum d'initiative populaire par celle du 4 février 1995. La loi du 2 février 1995 amorce un droit du citoyen au débat public en créant la Commission nationale du débat public.

⁵⁴⁹ RANGEON François, *Contrat et décentralisation : les nouvelles formes de régulation au plan local, art. cit.* également voir GAUDIN, J.-P., dir., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, CEPEL, 1996, 227 p.

à la formation des règles « garantit en partie que ces acteurs vont modeler leurs processus autonomes d'autoguidage en accord avec les schémas contextuels choisis »⁵⁵⁰. La négociation est une caution pour une meilleure efficacité du droit à produire des résultats économiques, sans perdre de vue l'intérêt général. La négociation (en amont) du droit assure sa légitimité, l'évaluation, s'il y a (en aval), vérifie sa crédibilité.

C'est aussi la programmation des actions dans le temps qui se négocie. Le temps restreint pour lesquels les projets contractualisés sont prévus (sept ans pour les contrats de plan 2000-2006, cinq ans auparavant) oblige une focalisation des moyens sur cette durée ce qui accroît les chances de réalisation des investissements. Les parties négocient leurs priorités et si la durée des contrats coïncide en plus avec une échéance électorale, cela permet d'accélérer les réalisations. Les collectivités locales s'appliquent en général à respecter leur programme ce qui apporte un gage de bonne gestion et de dynamisme et renforce leur poids et leur légitimité pour une prochaine négociation contractuelle⁵⁵¹.

La relation contractuelle révèle l'adaptation de l'Etat à des techniques moins discrétionnaires ce qui permet de dépasser le sentiment de commandement propre à toute situation institutionnelle hiérarchisée. Le droit donne le sentiment de rester négociable entre les divers groupes d'intérêt de la société. Il devient « le fruit d'une délibération collective »⁵⁵². La contrainte du droit est atténuée et il devient encore plus qu'il ne l'était, un instrument de pilotage, une technique de gestion⁵⁵³ au service d'un projet de développement. C'est moins un enjeu de pouvoir ou de commandement⁵⁵⁴ qu'un objet d'entente. C'est un moyen de « raccrocher » la société civile à l'action collective puisque l'un des reproches fait à l'Etat a souvent été de monopoliser les moyens d'agir.

La logique de projet qui forme aujourd'hui le cœur de l'aménagement du territoire, s'allie naturellement avec le contrat. C'est d'ailleurs ce que proposait avec force le rapport Auroux en 1998 avec la formule « un territoire, un projet, un contrat »⁵⁵⁵. Jean Auroux écrit à ce sujet « Un projet associé à un territoire élaboré à la base et bénéficiant d'un soutien contractualisé, voilà les

⁵⁵⁰ WILLKE, Helmut, Diriger la société par le droit ?, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 31, 1986, pp. 189-214, (cit. p. 193).

⁵⁵¹ Il vaut mieux se montrer « bon élève » dans la négociation comme dans la réalisation des investissements.

⁵⁵² CHEVALLIER, Jacques, *Vers un droit post-moderne ?... art. cit.*

⁵⁵³ AMSELEK, Paul, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *R.D.P.* n° 2/1982 pp. 275-294 (spéc. p. 279).

⁵⁵⁴ *Ibidem* p. 289.

⁵⁵⁵ En ce sens, Rapport AUROUX, Jean, 1998 : réforme des zonages et aménagement du territoire, *Gaz. Comm.*, n°41-2 nov. 1998, pp. 48-61.

éléments fondateurs d'une nouvelle politique dynamique d'aménagement et de développement durable au service des hommes »⁵⁵⁶. La « multiplication des procédures contractuelles apparaît comme une réponse rationnelle à l'impossibilité d'aménager le territoire »⁵⁵⁷. Faute d'action globale et de dessein national, c'est le cas par cas et le « sur mesure » juridique qui s'impose. Sélectif, le droit de l'action économique territoriale s'élabore en fonction des besoins des territoires. Il peut par endroit être un droit dérogatoire négocié avec les acteurs locaux pour accorder des discriminations positives en faveur de certains territoires. L'acte conventionnel remplit une fonction dérogatoire au principe d'égalité et au principe de légalité⁵⁵⁸. Mais, il constitue moins une dérogation qu'il en contient une. L'acte conventionnel n'est pas par lui-même une dérogation puisque la loi l'établit, mais possède des effets dérogatoires intrinsèques⁵⁵⁹. Par exemple, si toutes les régions peuvent contracter avec l'Etat, aucun contrat n'est identique à un autre même si des lignes directrices communes ont été fixées par le Gouvernement.

Les collectivités locales ont le sentiment de pouvoir élaborer une partie de leur régime juridique nécessaire à la mise en œuvre de politiques de développement économique. Chaque entité locale, chaque territoire possédant un projet dont le périmètre et le contenu sont élaborés par les partenaires locaux, qu'il soit lié à la solidarité ou à la compétitivité, peut, s'il répond à un cadre juridique précisé par l'Etat, obtenir un cofinancement de ce dernier pour des politiques de développement économique. L'Etat abandonne une large part de sa fonction de réflexion et de conception de l'aménagement du territoire au profit de l'initiative des collectivités locales. Les projets sont nécessairement locaux (régionaux, pays etc.) et de moins en moins nationaux même s'ils servent au final, l'intérêt national.

Toutefois des critiques sont formulées à la mise en œuvre des politiques par le contrat. La lisibilité externe de l'action publique est en jeu de même que la démocratie locale qui, par ces procédés n'est pas toujours très effective⁵⁶⁰. Savoir qui fait quoi, qui finance quel projet, n'est pas aisé pour un observateur extérieur à l'action publique, ce qui peut provoquer une dilution de la responsabilité des personnes publiques, l'opacité des compétences et ne facilite pas le contrôle

⁵⁵⁶ *Ibidem* point 1-3-1.

⁵⁵⁷ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?, *art. cit.* p. 87.

⁵⁵⁸ D'une part le contrat discrimine un territoire par rapport à un autre même si la procédure de passation est codifiée (rupture du principe d'égalité) et d'autre part se trouve en contradiction avec le principe de légalité. Ce principe suppose la généralité de l'application de la norme à tous, la permanence, l'abstraction, la neutralité juridique. La convention est au contraire particulière, pour un cas concret voulu par les signataires, limitée dans le temps : voir la démonstration de SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *op. cit.*, p. 695 et p. 709.

⁵⁵⁹ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *Ibidem* p. 681.

⁵⁶⁰ JACQUEMART, Sylvie, RANGEON, François, Contrats et démocratie locale, in, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, *op. cit.*, pp. 259-297.

des élus par les citoyens⁵⁶¹. L'absence de formalisme dans le processus de décision fait émerger de nouvelles élites par leur rôle stratégique d'interface et d'accoucheurs du partenariat : chefs de projets, techniciens territoriaux, médiateurs⁵⁶². De surcroît, alors qu'elle se veut souple, paradoxalement, la contractualisation peut être, dans les cas où se multiplient les intervenants, génératrice d'allongement des procédures ce qui complique la prise de décision et l'attribution de financements dans des délais courts⁵⁶³. Enfin, en figeant les choix et les ressources pour la durée de la période de contractualisation, elle rend difficile toute réorientation et oblige au minimum une nouvelle négociation.

Notre démonstration a été axée sur le processus du droit négocié entre collectivités publiques. Il existe par ailleurs des procédés de négociation directe du droit entre l'Etat et les activités économiques. Il s'agit d'une logique ancienne qui était déjà utilisée en économie dirigée de manière à inciter les entrepreneurs à investir dans de nouveaux secteurs, de nouveaux territoires, à créer des emplois, à développer la recherche etc. Cette négociation directe du droit existe toujours mais ne concerne pas ou peu les actions économiques de localisation des activités⁵⁶⁴. En matière de droit du travail mais surtout de politique de l'environnement, de nombreux pays (France, Allemagne, Etats-Unis, Japon) ont mis en œuvre dans les années soixante-dix des procédures d'application négociée de la réglementation avec des résultats toutefois contrastés⁵⁶⁵. Le droit communautaire également, se développe en matière d'environnement à partir de techniques réglementaires négociées⁵⁶⁶.

⁵⁶¹ MILLON, Charles, L'imbrication des pouvoirs, limite de la démocratie, *Pouvoirs*, n°60-1992, pp. 41-53.

⁵⁶² DUBOIS, Jérôme, GAUDIN, Jean-Pierre, L'action publique par convention. Les politiques contractuelles aujourd'hui, *Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation*, n°3/fév. 2000, pp. 3-36 (spéc. p. 36).

⁵⁶³ DOLEZ, Bernard, La contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique, *art. cit.*, p. 204 et ss.

⁵⁶⁴ Par exemple, une circulaire du 3 mars 1989 a institué des aides publiques à la modernisation, négociées aux entreprises mettant en œuvre des expériences innovantes en matières de gestion prévisionnelle de l'emploi. Cette aide est octroyée par convention signée par l'entreprise et le préfet de région ou le directeur régional du travail et de l'emploi par délégation.

⁵⁶⁵ La France a développé cette politique depuis 1972. Par la négociation avec les entreprises ou les branches, il s'agit de signer des accords permettant d'appliquer les législations d'environnement (secteur de l'amiante, de l'équarrissage, des déchets ou de l'émission de gaz polluant par exemple). Toutefois l'impact et l'efficacité juridique ne sont pas forcément satisfaisants malgré le préjugé d'efficacité favorable au contrat par rapport à l'acte unilatéral. Les résultats sont limités surtout si l'administration est en position de faiblesse et qu'elle cherche à faire évoluer en douceur un secteur industriel non préparé aux changements et aux concessions. L'affichage contractuel profite alors souvent au monde industriel qui s'approprie une image plus « écologique » alors que dans le contrat, l'objectif principal reste la politique industrielle : LASCOUMES, Pierre, Négocier le droit : formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle, *art. cit.*

⁵⁶⁶ La Commission européenne recommande l'utilisation des procédés contractuels. La politique en matière d'environnement de l'Union européenne illustre une volonté de concertation et un recours croissant aux instruments incitatifs (permis négociable, aides financières, taxes et redevances, consignes, accords permettant d'intégrer la protection de l'environnement dans la gestion de l'entreprise) : LONDON, Caroline, Instruments économiques et droit communautaire, *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1/1998, pp. 31-48.

Le foisonnement des compétences économiques des personnes publiques exige une mise en cohérence, là encore, destinée à assurer une meilleure efficacité du droit. En toute logique, « A territoire fragmenté, action publique fragmentée »⁵⁶⁷. La coordination des politiques publiques devient un enjeu fondamental de leur réussite⁵⁶⁸. Il convient par le partenariat⁵⁶⁹ et la négociation de canaliser la « prolifération des centres d'initiative dans l'action publique »⁵⁷⁰. Le contrat permet « d'ordonner le multiple »⁵⁷¹ sur la scène de la négociation collective de l'intérêt général. La répartition des compétences pour l'action publique, marquée par l'enchevêtrement, « appelle inéluctablement des accords »⁵⁷².

Le contrat Etat-région est devenu un instrument d'harmonisation de l'action économique territoriale, entre l'Etat et les collectivités territoriales. Cette harmonisation va même au-delà de la région du fait des multiples contrats générés par le contrat de plan initial. La contractualisation est un « processus contenu de régulation des relations entre le pouvoir central et le pouvoir local »⁵⁷³. Elle permet de structurer les différents pouvoirs. Le contrat Etat-région est un fil conducteur, à la fois transversal par les matières qu'il embrasse et vertical, en s'exerçant entre collectivités de rangs différents. Il exerce un rôle structurant sur l'action publique. Il oblige les acteurs à faire coïncider leurs projets. En stabilisant les rapports entre l'Etat et les régions, le contrat de plan apporte une sécurité aux acteurs du développement économique⁵⁷⁴. La mise en cohérence des interventions s'opère par le respect d'une hiérarchie pyramidale entre les acteurs. Le pouvoir local s'imbrique dans le cadre fixé par l'Etat, lequel se soumet aux exigences communautaires selon une forme de tutelle d'un échelon par rapport à l'autre⁵⁷⁵. Avec la prise en compte croissante des objectifs communautaires de cohésion économique et sociale dans les contrats de plan, ce sont même tous les niveaux de l'action publique, du niveau européen au niveau local, qui se trouvent liés et stabilisés. Par ailleurs, la mise en adéquation des zonages

⁵⁶⁷ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire, *art. cit.*, p. 87.

⁵⁶⁸ DURAN, P., THOENIG, J-C., L'Etat et la gestion publique territoriale, *R.F.S.P.*, n°4, 1996, pp. 580-623.

⁵⁶⁹ Le partenariat est nécessaire au moins en amont des politiques, ensuite il n'est pas constant. Généralement, il se prolonge par une convention et une fois les actions définies en commun chaque partie dirige son projet selon son autonomie.

⁵⁷⁰ GAUDIN, Jean-Pierre, Politiques urbaines et négociations territoriales, *art. cit.*, p. 33.

⁵⁷¹ CHEVALLIER, Jacques, Vers un droit post-moderne ?, *art. cit.*

⁵⁷² PONTIER, Jean-Marie, Contractualisation et planification, *art. cit.* p. 665.

⁵⁷³ RANGEON, François, Contrat et décentralisation : de nouvelles formes de régulations au plan local, in CLAM, Jean, MARTIN, Gilles, *Les transformations de la régulation juridique*, *op. cit.*, pp. 321-334, spéc. p. 329 ; égal. HELIN, Jean-Claude, La montée de la régulation juridique dans les politiques, *Le Courrier du CNRS*, été 1994, n° 81, pp. 107-108.

⁵⁷⁴ MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, *op. cit.* p. 13.

⁵⁷⁵ COLSON, Jean-Philippe, *Droit public économique*, *op. cit.* p. 293.

d'aménagement du territoire avec les zonages des fonds structurels européens conforte l'émergence d'une structuration de l'action publique au niveau européen. Les politiques de territoires sont désormais « des combinaisons de politiques de différents niveaux : communautaire, national, régional, départemental, communal, intercommunal »⁵⁷⁶. La multiplication des réseaux de pouvoir encourage une négociation plus horizontale que verticale où la tutelle de l'Etat se rend beaucoup moins visible. La contractualisation permet alors de responsabiliser les parties et « crée de l'ordre par disciplinarisation consentie »⁵⁷⁷.

Le contrat et la décentralisation ont une influence l'un sur l'autre et se nourrissent de leurs évolutions réciproques⁵⁷⁸. Au moment où la décentralisation en France tarde à entrevoir une relance sur le plan législatif, le contrat en assure la poursuite. Il influence la décentralisation dans le sens d'une clarification des compétences et de l'amélioration des ressources financières locales et, par la médiatisation de opérations menées par les collectivités locales, entretient l'idée d'un affermissement de leur poids politique. En sens inverse, la décentralisation provoque une mue de la théorie des contrats et ainsi s'inventent des formes nouvelles de contrats passés entre personnes publiques.

*
* *

La contractualisation entre personnes publiques est un moyen permettant à l'Etat de négocier son implication dans l'économie territoriale. Il s'assure du soutien des collectivités territoriales à ses interventions dans le cadre d'une régulation collective de l'économie. C'est aussi un moyen de fédérer l'action économique territoriale et également de contrôler l'activisme des collectivités publiques qui, comme des agents économiques⁵⁷⁹, interviennent dans l'économie « pour atteindre et non plus seulement faire atteindre un objectif visé »⁵⁸⁰.

La coopération entre collectivités publiques est aujourd'hui multiforme : coopération décentralisée (avec des collectivités étrangères), horizontale (avec des collectivités de même

⁵⁷⁶ ISAÏA, H., Quelques observations sur la définition et l'évaluation des « politiques de territoires », *art. cit.* p. 14.

⁵⁷⁷ LASCOUMES, Pierre, Négocier le droit : formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle, *art. cit.* p. 51.

⁵⁷⁸ RANGEON François, *Contrat et décentralisation : les nouvelles formes de régulation au plan local*, *art. cit.*

⁵⁷⁹ Les collectivités locales, d'une certaine manière, peuvent être comparées à des agents économiques dont l'Etat doit surveiller les actions et pallier les défections. Bien entendu, elles ont des logiques d'intervention différentes. Les collectivités locales œuvrent dans l'intérêt public local en cherchant à maximiser la présence d'emplois sur leur territoire alors que les entreprises cherchent à maximiser le profit quels que soient les emplois qu'elles créent.

⁵⁸⁰ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *op. cit.*, p. 753.

nature), verticale (collectivités de rangs différents). La coopération, surtout verticale parce que plus utilisée, devient « la loi de l'action publique moderne »⁵⁸¹. Elle est soit institutionnalisée du fait de la création par le législateur de structures intercommunales⁵⁸² lesquelles ont été longtemps la forme unique et rigide de coopération entre collectivités⁵⁸³, ou soit contractualisée ou associative⁵⁸⁴. Il y a une interpénétration entre la coopération contractuelle et la coopération institutionnalisée puisque la coopération au moyen de structures institutionnelles à recours au contrat avec l'Etat (les communautés d'agglomérations par exemple) et que la contractualisation, du fait de sa généralisation et de sa pérennisation bénéficie d'une forme d'institutionnalisation⁵⁸⁵.

La planification nationale a disparu mais le besoin de contracter qui lui était attaché perdure, ce qui prouve son autonomie et sa nécessité. Le contrat Etat-région est « devenu un événement essentiel de la vie politique et administrative locale ». C'est aussi un des « seuls moments où l'Etat engage une réflexion prospective et concertée »⁵⁸⁶. La technique contractuelle donne l'apparence de la liberté aux parties d'où finalement, malgré bien des aspects perfectibles, un satisfecit général que lui accordent les collectivités publiques. Si l'originalité des techniques conventionnelles continue d'interroger le juriste, l'Etat et collectivités locales en revanche s'en accommodent fort bien.

Par la contractualisation, l'Etat semble donc surmonter la difficulté qui consistait à garantir les libertés locales tout en assurant une cohérence des interventions publiques dans l'intérêt général du pays. Toutefois, si le recours au procédé contractuel s'explique aisément, il est bien difficile de juger son efficacité réelle par rapport à l'acte unilatéral. Il est consensuel et cela fait sa force mais rien n'indique qu'un acte unilatéral ne produirait pas les mêmes résultats. Sauf que ce dernier est devenu plus délicat à mettre en œuvre pour l'action économique. C'est grâce à sa capacité à fédérer que la convention progresse comme instrument privilégié de l'action publique.

⁵⁸¹ MOREAU, Jacques, La coopération verticale et les transferts de compétences – essai d'analyse juridique, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°40, mars 1994, pp. 7-14.

⁵⁸² La coopération horizontale est limitée par les règles qui commandent la structure juridique de coopération.

⁵⁸³ On a souvent assimilé le contractuel aux relations avec les personnes privées et l'institutionnel pour les rapports entre personnes publiques : PONTIER, Jean Marie, Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *art. cit.* p. 164.

⁵⁸⁴ De plus en plus de structures de développement économique regroupent les acteurs du développement territorial pour œuvrer de concert. Par ex. la D.A.T.A.R. a créé en 1996 : « Entreprises, territoires et développement » avec pour but d'être un espace d'échange et de rencontre partenarial au service d'élus, de chefs d'entreprises, d'associations, d'animateurs publics et privés du développement.

⁵⁸⁵ L'opposition théorique entre coopération institutionnelle et coopération contractuelle est largement dépassée par la pratique : PONTIER, Jean Marie, Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *art. cit.* p. 165.

⁵⁸⁶ Rapport ANDRE, Pierre, *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions 1994-1999: une ambition inachevée*, *op. cit.* Les citations sont tirées de l'introduction de ce rapport.

Conclusion du deuxième titre

« A une vision étatique et verticale de l'aménagement du territoire se substitue progressivement une vision horizontale à la fois plus large (parce qu'européenne) et plus réduite (parce que locale) » nous assurait Yves Madiot⁵⁸⁷. L'aménagement du territoire se réalise de concert avec la décentralisation et la construction européenne⁵⁸⁸. Au sein de l'Etat-Nation, l'affermissement politique des collectivités locales est inscrit dans un processus de décentralisation. La construction européenne est quant à elle un processus de centralisation en dépit de l'application du principe de subsidiarité. Pris entre ces deux mouvements contraires, l'Etat n'est pas inutile. Obligé de se re-situer, ce n'est pas par la disparition des modes d'intervention mais par leur transformation que l'Etat trouve une nouvelle légitimité à son rôle de régulateur. L'influence de la doctrine libérale aura, *in fine*, permis de repenser sa place dans l'économie. Ce n'est pas qu'il n'y avait plus sa place, mais c'est celle qu'il occupait qui n'était plus légitime.

Si l'amplitude d'action de l'Etat est plus modeste, son absence totale s'avère impossible car « il est souvent nécessaire que des règles publiques viennent soutenir les régulations existantes ou que la puissance publique leur serve de garant »⁵⁸⁹. L'Etat n'a plus une légitimité d'intervention innée mais il « reste le garant de la cohésion du groupe social qu'il gouverne et qu'en France on appelle la Nation. Il doit prendre en charge au moins dans une certaine mesure, les coûts sociaux des activités marchandes. Même si l'Etat keynésien a perdu de son pouvoir de séduction, l'Etat « paternel », responsable du bien-être au moins matériel des populations demeure »⁵⁹⁰. Celui-ci continue d'intervenir pour compenser les effets négatifs de l'économie de marché en tant qu'ils contribuent au développement inégal du territoire national.

Il faut voir dans les mutations juridiques de l'action économique territoriale, moins le signe du retrait de l'Etat que la banalisation de sa présence et de ses fonctions. Certains de ses segments « sont devenus des acteurs parmi d'autres dans le processus d'élaboration et de mise en place des politiques »⁵⁹¹.

⁵⁸⁷ MADIOT, Yves, *L'aménagement du territoire*, *op. cit.* p. 22.

⁵⁸⁸ PUGEAULT, Serge, Décentralisation et aménagement du territoire, *L.P.A.*, 15 avril 1999, n°75, pp. 33-34.

⁵⁸⁹ CROZIER, Michel, *Etat modeste, Etat moderne*, Seuil, Coll. Points, Essais, 1991, 2^{ème} ed., p. 119.

⁵⁹⁰ MESCHERIAKOFF, Alain-Serge, *Droit public économique*, *op. cit.*, n°24 et ss.

⁵⁹¹ LE GALES, Patrick, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *art. cit.* p. 59.

En faisant évoluer la nature de ses interventions dans le sens d'une plus grande sélectivité, l'Etat apparaît beaucoup plus fin dans le pilotage de l'économie, ou plus stratège⁵⁹². De plus, sa perte de centralité l'a obligé à décloisonner ses missions d'interventionnisme et à les recomposer à partir des territoires. Restreignant l'obsédante référence au centralisme, l'Etat laisse aux collectivités locales une plus grande marge d'initiative pour faire émerger des projets de développement économique.

Dans le contexte d'une fragmentation croissante du pouvoir politique et de la diversité des groupes d'intérêts publics et privés, il ressort nettement des mutations que les rôles d'arbitre et d'interface de l'Etat se sont accrus. Comme l'influence et le pouvoir discrétionnaire de l'Etat se sont amenuisés, la mise en œuvre des politiques publiques peut de moins en moins souvent se passer de l'accord de volonté des autres collectivités publiques compétentes en matière économique. En ce sens, la contractualisation par laquelle l'Etat négocie son soutien aux territoires locaux demeure un moyen privilégié de poursuite des objectifs d'intérêt général et de coordination ou d'encadrement de l'action publique (mise en cohérence). L'obligation de s'accorder redonne à l'Etat un rôle de médiation entre les niveaux institutionnels territoriaux. Il s'assure ainsi une marge d'autonomie. Il représente les articulations de l'ossature de l'action économique territoriale. En ce sens, les évolutions ont renforcé le rôle charnière des préfets de même que le rôle du juge administratif. Or tous deux appartiennent aussi à l'appareil de l'Etat⁵⁹³.

⁵⁹² Ce rôle est conforme aux souhaits d'un certain nombre de travaux : BLANC, Christian (présid.) *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, Rapport de la commission « Etat de la commission et services publics de l'an 2000 », préparation du XI^{ème} Plan, Commissariat général du Plan, Paris, La documentation Française, 1993, 135 p.

⁵⁹³ CARCASSONNE, Guy, Société de droit contre Etat de droit, *Mélange Guy Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 37-45 (spéc. p. 42).

Conclusion de la deuxième partie

L'ensemble des évolutions juridiques décrites nous conduit à identifier un nouveau paradigme de l'action économique territoriale et plus largement un nouveau modèle d'interventionnisme. L'action publique est remodelée par l'intervention infra-étatique, la plus visible pour l'heure (collectivités locales et leurs groupements, S.E.M. locales, associations de développement, chambres consulaires) et supra-étatique (Union européenne).

S'il a bien une symbolique subsidiaire émergente⁵⁹⁴, le jeu de relations entretenu dans cette nébuleuse d'acteurs du développement relève cependant moins de la subsidiarité que du partage des compétences économiques⁵⁹⁵. La subsidiarité est une façon de penser l'intervention publique et de répartir les tâches. En France, la multiplicité des acteurs, la gestion pragmatique des problèmes locaux, l'imbrication des compétences, des financements, la clause générale de compétence des collectivités locales, le poids historique de la centralité de l'Etat, font qu'un régime de subsidiarité ne s'applique pas⁵⁹⁶ en dépit, ça et là, d'initiatives subsidiaires⁵⁹⁷. Le développement économique ne facilite pas la subsidiarité y compris avec l'Union européenne où le principe est reconnu. La décentralisation a même mis fin aux pratiques subsidiaires des collectivités locales en action économique par rapport à l'Etat. De même, la Commission européenne intervient de moins en moins à titre subsidiaire dans l'économie des territoires. C'est le partage mais aussi parfois l'abandon ou la réduction des compétences qu'elle exige. La territorialisation des politiques provoque sur des territoires ciblés, la multiplication des intervenants publics. Aucune entité n'est prête à abandonner le champ économique (et accepter la subsidiarité), dont dépend une grande partie de sa légitimité et de sa crédibilité politique.

Le droit utilisé pour l'action économique territoriale est plus attelé à guider ou orienter les activités économiques qu'à tenter de les contrôler. Ce ne sont pas seulement le contrat ou l'acte unilatéral mais des procédés opérant une synthèse entre ces types d'actes juridiques qui sont utilisés selon les intentions des collectivités publiques et la nature de leurs interlocuteurs. Comme

⁵⁹⁴ FAURE, Alain, La subsidiarité rampante des territoires en politique, FAURE, Alain, (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1997, pp. 227-251 ; égal. BAUDIN-CULLIERE, Frédéric, La notion de subsidiarité dans les organisations politiques et administratives françaises, in *Territoires et subsidiarité op. cit.*, pp. 67-96.

⁵⁹⁵ Les sénateurs affirmaient en 1982 que le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales relevait du partage des compétences et non pas de la répartition des compétences, Rapport n°16 du Sénat (session ordinaire de 1982-1983) *op. cit.* p. 95.

⁵⁹⁶ BORRAZ, Olivier, Des pratiques subsidiaires, vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France à la lumière de l'exemple suisse, in *Territoires et subsidiarité, op. cit.*, pp. 21-65.

⁵⁹⁷ Ex. financement des écoles, collèges et lycées. L'absence d'esprit fédéral en France ne facilite pas la subsidiarité.

l'a exposé Jean-François Sestier, s'il s'agit de faire prévaloir strictement l'intérêt général, la technique de l'acte unilatéral reste utilisée mais souvent « mâtinée d'un procédé conventionnel, concertation, accord informel préalable le cas échéant ». Si, en revanche l'interventionnisme est incitatif comme cela se développe dans le contexte de l'économie globalisée, « la technique conventionnelle est plus intéressante, même s'il peut être opportun de lui faire jouer quelques effets réglementaires pour assurer davantage son efficacité... »⁵⁹⁸. Le développement de la contractualisation ne signifie pas que l'acte unilatéral n'existe plus mais il devient plus délicat à utiliser. Toute administration peut l'utiliser là où elle est en mesure de faire jouer le poids de son autorité que ce soit par rapport à un autre type d'administration publique ou que ce soit dans ses relations avec les agents économiques.

Le droit administratif s'est ouvert aux exigences du rendement pour ne pas être contre-productif⁵⁹⁹. Le droit moderne de l'action économique territoriale n'échappe pas aux préoccupations d'efficacité. L'exigence économique libérale intime au droit public l'ordre de se concilier avec le droit de la concurrence pour mieux servir la gestion publique. L'instrumentalisation des règles de droit, la contractualisation, l'intercommunalité de projet, l'ouverture du domaine public aux libertés économiques, la sélectivité des actions de l'Etat, la teneur économique de l'intérêt général sont les signes tangibles d'une évolution du droit administratif, épuré de certaines pesanteurs, qui se nourrit même de raisonnements de type économique⁶⁰⁰. Mais, malgré les évolutions, la distinction droit public – droit privé, bien que relativisée, n'est pas surannée. S'il subit une influence de l'organisation du champ social dont il procède⁶⁰¹, le droit public n'est pas dénaturé. Il ressort modernisé et s'impose toujours pour la poursuite des missions fondamentales d'intérêt général⁶⁰².

⁵⁹⁸ SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, *op. cit.*, p. 752.

⁵⁹⁹ CAILLOSSE, Jacques, *Le droit administratif contre la performance publique ?*, *art. cit. spéc.* p. 204.

⁶⁰⁰ SUEUR, Jean-Jacques, *L'évolution récente du droit économique français*, *R.I.D. Econ.* n°2/1996, pp. 207-235 ; CAILLOSSE, Jacques, *Le droit administratif français saisi par la concurrence ?*, *art. cit.* p. 102.

⁶⁰¹ CAILLOSSE, Jacques, *La réforme administrative et la question du droit*, *art. cit.* p. 8.

⁶⁰² La performance et le droit public se concilient à condition de prendre appui sur la notion d'intérêt général : CAILLOSSE, J., *L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficacité ?*, in LACASSE, François, THOENIG, Jean-Claude, *L'action publique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1996, pp. 307-333.

Conclusion générale

Au XVIII^{ème} siècle, à la suite du droit féodal, la structure du système juridique a été bouleversée par l'émergence d'un Etat libéral. Il en fut de même lors du passage de ce dernier à l'Etat interventionniste au début du XX^{ème} siècle jusqu'à l'émergence de l'Etat-providence après 1945. De la même manière, une puissance publique polymorphe « revisitée » par la doctrine libérale est apparue à la fin du XX^{ème} siècle. Les tentatives de régulation de l'économie par un droit appliqué dans un cadre étatique clos, n'existent plus. Il n'y a plus en France de « capitalisme d'Etat » nettement identifié et le dirigisme est aseptisé. Toutefois, la mutation du système juridique ne conduit pas au désengagement des collectivités publiques et du droit public dans l'organisation de l'économie. Le dirigisme s'estompe, pas l'interventionnisme. C'est aussi la culture administrative qui évolue par l'émergence d'acteurs aux pratiques tendant à se différencier de celles de l'administration d'Etat.

Le droit nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques a été profondément renouvelé voire métamorphosé, à partir d'une évidente territorialisation de l'espace de l'action publique¹ ou sein duquel la dynamique économique n'est pas la moindre². Cette territorialisation éclate les espaces traditionnels de l'action économique et va jusqu'à mettre en cause les frontières territoriales classiques, y compris celles des collectivités locales. L'action économique territoriale correspond à une multitude de techniques juridiques destinées à produire des résultats économiques. Ce sont les hypothèses de départ qui ont été ainsi confirmées : un nouveau paradigme de l'action publique territoriale s'est construit. Il se présente comme une tentative de « reprise en main » de l'économie par le droit et révèle plus largement une nouvelle façon de concevoir l'interventionnisme public³.

¹ Cf. BALME, Richard, FAURE, Alain, MABILEAU, Albert, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presse de Sciences Po., Paris, 1999, 486 p. ; HASSENTEUFEL, Patrick, *Think social, Act local – La territorialisation comme réponse à la crise de l'Etat-providence*, *P.M.P.*, n°3-1998, pp. 1-12 et PALIER, Bruno, *La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales*, *P.M.P.*, n°3-1998, pp. 13-42 ; DURAN, Patrice, *Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques*, *L'année sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 227-259 (spéc. p. 248-249).

² DECOSTER, Elisabeth, *Nouveau contexte économique et aménagement des villes*, in GENESTIER, Philippe (dir.), *Vers un nouvel urbanisme*, *op. cit.*, pp. 55-70.

³ L'émergence d'un droit de la régulation économique est constatée aussi pour d'autres domaines du droit économique comme la régulation des marchés. Ce droit dépasserait l'objet classique du droit de la concurrence et se caractériserait notamment par trois éléments : transparence des comportements économiques, intervention publique lorsque l'organisation structurelle de l'économie change (par ex. contrôle plus sévère des concentrations), et répression accrue des mauvais comportements des entreprises. D'ailleurs un projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques (n°2250 déposé à l'Assemblée nationale le 15 mars 2000 – urgence déclarée) montrant un retour en force des contrôles de l'administration, devrait être voté fin 2000. FRISON-ROCHE, Marie-Anne, La

Cette nouvelle régulation est complexe. C'est ce que relate Patrice Duran : « Au brouillage des idéologies correspond celui des méthodes et des modes de raisonnement (...) il ne peut y avoir de régulation simple d'un univers complexe mais que, bien au contraire, tout système de contrôle doit présenter un degré de diversité et de complexité analogue à l'environnement qu'il est censé contrôler »⁴. Les nouvelles formes de régulation résultent des formes d'expression et de structuration du pouvoir⁵. La régulation de l'économie n'est pas uniquement directe, c'est à dire réalisée d'institutions publiques à personnes privées, mais passe aussi par la structuration des interventions économiques des acteurs publics. L'allègement du rôle de l'Etat est moins la fin du politique que son contraire⁶. On assiste à une démultiplication des entités publiques capables d'organiser la régulation et revendiquant une légitimité d'intervention à partir de la poursuite de l'objectif du bien-être collectif. Ces entités sont toutes en mesure de co-produire des politiques publiques. On constate alors en toute logique un étalement du droit public « car tout est économique ; tout dans la vie humaine et sociale, et politique et administrative, est production, transfert et consommation d'utilités des biens et des services. Dire que l'autorité publique n'a pas sa place en ces matières serait dire qu'elle ne l'a nulle part. Ce serait le grand dam à la fois de l'Etat et de l'économie », écrit Robert-Edouard Charlier⁷.

Du fait de l'élargissement de l'espace politique s'effrite un « modèle de pouvoir auquel le droit avait assuré la centralité et la systématité, mais aussi une partie de sa cohésion idéologique »⁸. L'origine du droit est multiple dans un système où « s'auto-contrôlent » les éléments institutionnels les uns par rapports aux autres, s'enchevêtrent les compétences, avec toutefois la présence d'un élément supérieur de domination que représente l'échelon communautaire. L'entité communautaire tend à prendre sa place comme élément directif de l'ordre juridique. Elle devient un cadre de référence de l'action publique notamment à la poursuite de la cohésion économique et sociale, en même temps que s'articulent en sa périphérie

régulation économique : un droit en émergence, *Le Monde*, 16 nov. 1999, p. 22 ; de plus voir : MOHAMED SALAH, Mohamed Mahmoud, Les transformations de l'ordre public économique. Vers un ordre public régulateur ? *Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat, Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, Paris, Ed. Frison-Roche, 1999, pp. 261-289. Les interrogations sur le rôle du droit dans une économie mondialisée suscite un intérêt croissant pour les juristes, par ex. : *L'efficacité du droit dans la mondialisation*, 2^{ème} Conférence de Paris du droit et de l'économie, Paris, 20-21 nov. 1999.

⁴ DURAN, Patrice, Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?, *art. cit.* p. 2.

⁵ Sur les mutations de la régulation juridique et politique voir les riches enseignements des études : COMMAILLE, Jacques, JOBERT, Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.* not. introduction p. 26 ; CLAM, Jean, MARTIN, Gilles, *Les transformations de la régulation juridique*, *op. cit.*

⁶ DURAN, Patrice, Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?, *art. cit.*, p. 27.

⁷ CHARLIER, Robert-Edouard, Signification de « l'intervention » de l'Etat dans l'économie (quelques observations linguistiques), in *Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, *op. cit.*, pp. 95-105.

⁸ DURAN, Patrice, Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?, *art. cit.*, p. 23.

et à partir d'elle, des sources plurielles du droit. Autour de l'Etat, les territoires d'action économique sont de plus en plus différenciés, de même que le droit qui s'y applique. Il y a un déplacement très progressif de la centralité du système juridique vers le niveau communautaire. L'Etat n'est plus une figure unique de l'ordre juridique et la seule incarnation du droit comme il a voulu l'être pendant plus de deux siècles même s'il continue d'en être l'élément stabilisateur.

Les mutations juridiques de l'action économique territoriale permettent de valider également l'hypothèse du franchissement d'un degré supplémentaire de réalisation de l'Etat de droit. Concept évolutif, l'Etat de droit rend compte de la limitation du pouvoir par le droit. Il donne aujourd'hui le sentiment d'avoir digéré le défi de l'Etat-providence. La mutation des modes d'intervention économique s'insère dans un mouvement plus vaste d'une nouvelle conception de l'Etat de droit qui passe par le perfectionnement des contrôles juridictionnels améliorant la protection juridique des individus⁹, les progrès de la démocratie locale et de l'association des administrés aux procédures d'urbanisme et d'aménagement¹⁰, l'encadrement croissant du pouvoir discrétionnaire de la puissance publique par le juge ou des commissions indépendantes¹¹. Partout l'Etat de droit semble progresser¹². Le pouvoir se transforme en une compétence davantage régie par le droit¹³. Les techniques de direction sont plus conformes aux usages d'une société de marché. La contrainte qui donne force à la norme réside davantage dans

⁹ L'apparition de juridictions internationales indépendantes, notamment européennes, capables de contrôler les Etats, de même que la progression de l'indépendance de la magistrature et des juridictions renforcent la protection juridique des individus. En outre, l'exigence de motivation des actes administratifs, l'accès plus large aux documents administratifs, la progression de la responsabilité de l'administration (des élus et des fonctionnaires), l'apparition d'autorités administratives de régulation indépendantes, le développement du contrôle de constitutionnalité des lois, encadrent le pouvoir arbitraire de l'Etat et renforcent les libertés individuelles ou collectives.

¹⁰ Sur les nouveaux droits procéduraux des citoyens depuis 1983, voir HELIN, Jean-Claude, *Le citoyen et la décision d'aménagement*, actes du Colloque CREDECO, 1996, *op. cit.* ; MONEDIAIRE, Gérard, A propos de la prise de décision publique en matière d'environnement, Colloque CREDECO, *op. cit.* ; L'auteur évoque *l'information-participation d'un tiers-Etat associatif*, désormais inévitable dans les dossiers d'aménagement ou d'urbanisme qui, sans laisser le pouvoir de décision finale aux administrés, leur donne les moyens de savoir et d'exprimer leur opinion au cours d'un processus de décision.

¹¹ Par ex. la constitutionnalisation de la liberté d'entreprendre, si elle n'empêche pas l'interventionnisme, a au moins le mérite d'atténuer les compétences discrétionnaires du législateur et, par ricochet, l'arbitraire d'une décision administrative en matière économique. Aussi, la loi n°2001-7 du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises crée une commission nationale des aides publiques aux entreprises et des commissions régionales des aides publiques aux entreprises chargées d'évaluer et de contrôler l'utilisation des aides publiques de toute nature. La commission nationale produit un rapport sur l'impact économique ou social des aides publiques aux entreprises, transmis au Parlement et rendu public. Bien qu'on ne mesure pas encore l'effectivité du travail de ces commissions, leur création est un exemple supplémentaire du contrôle croissant du pouvoir de la puissance publique (voir leur fonctionnement : *J.O* du 5 janv. 2001, pp. 218-219).

¹² CHEVALLIER, Jacques, La mondialisation de l'Etat de droit, in *Mélanges Philippe ARDANT, Droits et politique à la croisée des cultures*, L.G.D.J., 1999, pp. 325-337.

¹³ C'est le règne des normes (normativisme) et non pas le gouvernement des hommes selon la définition de l'Etat de droit donnée par LEISNER, Walter, L'Etat de droit : une contradiction ?, *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1974, p. 66 ; également, CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit*, *op. cit.* p. 66 ; AUTIN Jean-Louis, « Illusions et vertus de l'Etat de droit administratif », in COLAS, Dominique (dir.), *L'Etat de droit*, travaux de la mission sur la modernisation de l'Etat, P.U.F., coll. Questions, 1987, pp. 145-170.

la manière de créer le droit que dans celle de l'appliquer. La vision de l'intérêt général prend un sens plus riche et n'est plus l'unique vision de l'autorité qui la décrète.

Dans un Etat de droit, le pouvoir de la puissance publique est limité par la règle juridique afin de protéger autant que possible le citoyen de l'arbitraire. Mais la discrétion ne pouvant disparaître, et ce n'est d'ailleurs pas souhaitable pour réformer la société (utopie d'une puissance publique aux compétences totalement liées), l'essence de l'Etat de droit stigmatisée ici est « un Etat dans lequel les décisions prises peuvent appeler un contrôle »¹⁴ des juges, des citoyens ou des institutions entre elles. La puissance des pouvoirs publics est partagée, encadrée et surveillée. Le fossé entre gouvernants et gouvernés s'est aminci¹⁵. Plus encore, l'idée d'une mise en œuvre associée ou concertée du droit entre diverses composantes du corps social s'affirme. Un Etat de droit et de « droits »¹⁶ s'érige avec non seulement toutes les composantes de la société soumises au droit mais aussi la promotion de leur intervention au titre de la création du droit et des politiques publiques.

Sans que ce soit la fin du privilège de « l'unilatéralité » et de la singulière « exorbitance » de la puissance publique, notions irremplaçables sauf à s'affranchir du système administratif, une atténuation des emblèmes de l'action administrative est perceptible¹⁷. C'est significatif d'une conception moins autoritaire du mode de commandement dans le processus décisionnel et de relation avec la société civile ou des rapports entre les niveaux d'administration publique. La loi, de façon générale, doit s'entourer du consensus entre le législateur et les destinataires de la règle¹⁸. L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration est réduit ou tout au moins contraint. On l'imagine faible ou bloqué s'il ne s'affranchit pas de certaines procédures négociées ou consultatives. Le niveau d'usage des compétences discrétionnaires a été toutefois déplacé vers

¹⁴ Termes empruntés à HAMON, Léo, L'Etat de droit et son essence, *art. cit.* p. 709.

¹⁵ L'Etat est mis au même niveau que les individus ou les autres collectivités publiques. La construction européenne améliore sensiblement l'Etat de droit marquant la fin de la transcendance du pouvoir national en valorisant le fait que tout gouvernant peut-être gouverné : AMSELEK, Paul, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *art. cit.* p. 278.

¹⁶ Cette terminologie semble plus adaptée au contexte d'un Etat certes soumis au droit (et au marché) mais au service des droits des citoyens. Du coup, le terme « droit » n'est pas seulement centré sur la surveillance de l'Etat mais renvoie aussi aux « droits » des citoyens, garantis par l'Etat. Le concept d'Etat de droit s'étoffe.

¹⁷ Sur l'évolution historique et le renforcement du contrôle du juge sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration voir WOEHLING, Jean-Marie, Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France, *Rev. adm.*, n° spécial « *Les juridictions administratives dans le monde – France-Allemagne* », n°7, 1999, pp. 75-97 ; également : CHEVALLIER, Jacques, Le droit administratif, droit de privilège ?, *Pouvoirs*, n°46, 1988, spéc. pp. 67-70 ; CAILLOSSE, Jacques, Le droit administratif français saisi par la concurrence ?, *art. cit.* p. 102.

¹⁸ Un exemple frappant de l'impératif de la concertation et de négociation pour mettre en œuvre le droit : difficulté d'imposer unilatéralement les « 35 heures » à la société civile. La loi est d'ailleurs intitulée : « Loi relative à la réduction *négociée* du temps de travail » loi n°2000-37 du 19 janvier 2000, *J.O.* du 20 janvier 2000, p. 975.

le niveau supérieur à l'Etat, celui de l'Union européenne¹⁹ et le chemin vers une « communauté européenne de droit » est d'ailleurs perfectible. De même, ce pouvoir discrétionnaire est aussi plus conséquent au niveau des collectivités locales. Le droit attaché à l'action économique territoriale a une fonction instrumentale affirmée et tend à être moins général et obligatoire mais sélectif, dérogatoire et conditionnel²⁰. Le droit distribue des pouvoirs d'action²¹. Il requiert souvent une mise en œuvre après accord entre l'administration et l'activité économique. Le droit s'inscrit dans une perspective de « guidage social » et devient moins un instrument d'intervention directe²². Le conditionnement est une manière d'exercer une influence. Le droit est un outil pour un subtil pilotage des politiques publiques compte tenu du contexte économique souvent craintif à l'idée d'accroître la règle. Le droit de recommandation²³ et les normes non prescriptives²⁴ côtoient le registre du commandement.

L'évolution de l'Etat de droit est peut-être une amplification du niveau de l'Etat-constitutionnel²⁵. A la limitation constitutionnelle nationale des pouvoirs des gouvernants, s'ajoute la contrainte supra-nationale où l'Etat national n'est qu'une pièce d'un ordre juridique global²⁶. « L'Etat de droit européen se superpose à chacun des Etats de droit nationaux qu'il entraîne dans son sillage et conforte incontestablement » écrit Claude Emeri²⁷. L'Etat de droit national se soumet et s'aligne, par la signature des traités internationaux, à un « bloc de supra-

¹⁹ L'intégration européenne devra tôt ou tard se pencher sur la nature des contrôles de la Commission européenne et sur l'accroissement de la démocratisation des institutions européennes au risque, à terme, de s'exposer à une contestation qui pourrait être dommageable pour les institutions européennes.

²⁰ LASCOUMES, Pierre, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *art. cit.* Pour l'auteur, le droit serait « un système de potentialités à partir duquel se déploient des activités spécifiques de mobilisation des règles », p. 50 ; on retrouve cette réflexion chez Max Weber pour qui « Ce qui détermine la validité d'une prescription, ce n'est pas le fait qu'elle soit « observée » mais le fait que certaines activités soient « orientées » en fonction d'elle » : WEBER, Max, *Economie et société*, vol. 2, Ordre juridique et ordre économique, *op. cit.* p. 13.

²¹ LASCOUMES, Pierre, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *art. cit.* : « La force d'un texte de loi, d'une règle juridique, réside moins dans son caractère impératif que dans la création d'identités d'action, la distribution de pouvoirs d'action et l'organisation de voies de règlement qu'il effectue », p. 56.

²² WILLKE, Helmut, Diriger la société par le droit ?, *art. cit.* Pour l'auteur, ni « l'évolution » (organisation de la société en laissant faire les choses, en suivant les fluctuations fortuites, en résolvant les problèmes ponctuellement), ni la planification (rigide, centralisée) ne sont des outils adaptés de direction de la société. Le concept de guidage social, intermédiaire, semble pertinent pour des sous-systèmes sociétaux qui en même temps rejettent et appellent l'Etat. « Le guidage est moins ambitieux. Son but est de préparer, pour le changement sociétal, un cadre qui conditionne les relations entre des sous-systèmes autonomes et autoguidés, ou unités agissantes », p. 203.

²³ AMSELEK, Paul, L'évolution de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *art. cit.*

²⁴ AUBY, Jean-Bernard, « Prescription juridique et production juridique », *R.D.P.* n° 3/1988 pp. 673-686.

²⁵ La doctrine a identifié « l'Etat de police », « l'Etat légal », « l'Etat constitutionnel », voir supra p. 171 et ss.

²⁶ Cette strate pourrait être un Etat de droit « constitutionnel-désouverainisé ».

²⁷ EMERI Claude, L'Etat de droit et les systèmes polyarchiques européens, *art. cit.* p. 34.

nationalité »²⁸ de plus en plus dense, incarné par de nouvelles institutions politiques et surtout juridictionnelles²⁹ garantes du respect des traités.

Au regard de l'évolution de l'ordre juridique, la texture « providence » de l'Etat reste riche³⁰. Peut-être faut-il parler de société providence ou de collectivité publique providence afin d'y englober l'action politique des collectivités locales et de l'Union européenne qui prennent de plus en plus en charge la solidarité, avec l'Etat national. Il s'agit moins de la fin des fonctions de l'Etat-providence telles qu'annoncées par la mondialisation, que leur prolongement sous des formes nouvelles. La puissance publique n'est pas impotente ni omnipotente. L'efficacité de l'action publique dans un environnement mouvant et de compétition peut être respectueuse du droit et conforme à la volonté populaire³¹. L'Etat de droit actuel jouit donc d'une meilleure image en dépit de la persistance de certaines zones d'ombres et d'insuffisances³².

On a pu confirmer, avec la vision diachronique de l'étude, que le système juridique est en permanente évolution. Après une phase de désordre, l'interventionnisme est désormais basé sur un triptyque institutionnel où les rôles de chacun sont identifiés et les fonctions imbriquées. Le système juridique a, si l'on peut dire, le sens de l'équilibre. Après avoir intégré les informations transitoires du système économique concurrentiel, il prétend à nouveau exercer une influence par le réajustement de l'efficacité des instruments d'intervention³³. « Le désordre opère plutôt comme

²⁸ Expression de EMERI, C., *Ibidem* p. 34. On ne peut pas parler de bloc de supra-constitutionnalité puisqu'il n'y a pas de constitution européenne.

²⁹ Commission européenne, Conseil de l'Europe, Cour de justice des communautés européennes, Cour européenne des Droits de l'Homme, Organisation mondiale du commerce, Tribunal pénal international.

³⁰ De même que celle de l'Etat-Nation. Celui-ci, bien que ballotté dans la mondialisation semble tenir ses frontières. Sa dilution souvent annoncée n'est pas vérifiable. Les frontières nationales résistent et parfois même, la mondialisation entraîne un sentiment de repli sur la Nation que l'on retrouve dans certains courants nationalistes ou souverainistes de Droite comme de Gauche.

³¹ SAUVE, Jean-Marc, Etat de droit et efficacité, in *A.J.D.A.*, n° spécial « Puissance publique ou impuissance publique », 20 juill./20 août 1999, pp. 119-128.

³² Affaires politiques, WACHSMANN, Patrick, L'Etat de droit et ses ombres, in *Etudes offertes à Jacques MOURGEON, Pouvoir et liberté, op. cit.*, pp. 307-316. Egal., le foisonnement des textes traduit une tendance au pan-juridisme qui est la représentation de la subjectivisation du droit et de multi-polarisation des sources normatives. Selon certains auteurs, l'émergence d'une société de droit où celui-ci encadrerait et soumettrait toutes les activités humaines menacerait l'Etat de droit puisque cet afflux irrésistible du droit peut déboucher sur le blocage des instruments de régulation juridique. Cela signifie que les évolutions qui ont permis de soumettre l'Etat au droit, « peuvent être balayées si le juge est saturé par des contentieux marginaux, si le justiciable est incité à devenir plaideur systématique, si le citoyen est bardé de droits les plus divers, invité à faire valoir les exigences les plus exorbitantes, bref, si l'Etat de droit s'ensable dans des tas de droits » : CARCASSONNE, Guy, Société de droit contre Etat de droit, *art. cit.* p. 45. Conseil d'Etat, *De la sécurité juridique*, rapport public 1991, n°43, Paris, La documentation Française, E.D.C.E., 1992, p. 15 ; HENRY, Jean-Pierre, Vers la fin de l'Etat de droit ?, *R.D.P.*, 1977, pp. 1211-1235 ; La croissance exponentielle du droit est dénoncée de longue date : RIPERT, Georges, *Le déclin du droit*, Paris, L.G.D.J., 1949, 225 p.

³³ Le libéralisme ne serait qu'une transition jusqu'à l'émergence d'un nouvel équilibre du système juridique. « Le libéralisme est une phase de régression, une désorganisation sociale entre deux périodes d'organisation » : Alain TOURAINE et Dominique STRAUSS-KHAN, entretien au journal *Le Monde* daté du 12 décembre 1995 p. 18, sur un article de Michel NOBLECOURT « La France cherche toujours un modèle de régulation sociale ».

condition de l'ordre ; d'un ordre « autre », d'un sens nouveau qui garantirait l'indispensable adaptation du système » écrivent François Ost et Michel Van de Kerchove³⁴. Du désordre naît la nouvelle rationalité d'un système juridique que certains auteurs ont qualifié de « post-moderne »³⁵. La critique puis la dévalorisation du rôle de l'Etat avaient entraîné la mise en cause d'une forme de droit attaché à l'action de ce dernier. Le bien fondé du droit se reforme après une période de crise et mais passe par des phases rituelles de dénigrement imposées par les mutations de l'ordre social³⁶.

L'équilibre du système juridique et, de son côté, du système économique, est le fruit d'influences réciproques ce qui confirme que ni l'économie domine le droit, ni le droit l'économie mais c'est un perpétuel mouvement de balancier entre ces systèmes interagissants et interdépendants. Entre les deux, le système politique et social joue un rôle capital. Il a contribué, par les changements institutionnels en France et en Europe, à créer du désordre ce dont a profité le système économique en s'arrogeant plus de libertés. Progressivement, le système juridique a été adapté pour retrouver sa fonction stabilisatrice des comportements et des attentes normatives³⁷. Il trouve pour l'heure un équilibre en attendant une mutation supplémentaire.

³⁴ VAN DE KERCHOVE, Michel, OST, François, *Le système juridique entre ordre et désordre*, *op. cit.* p. 17.

³⁵ Expression de LYOTARD, Jean-François, *La condition postmoderne*, Paris, Ed. de Minuit, coll. Critique, 1979, 109 p.; égal. : CHEVALLIER, Jacques, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *R.D.P.* n°3-1998, pp. 659-690. L'ordre juridique moderne, dit aussi ordre juridique classique était apparu en Europe vers le dix-septième siècle. C'est de ce système qu'a émergé une véritable hiérarchisation des normes. Celles-ci émanent de la Nation souveraine et encadrent les organes de l'Etat de droit. C'est aussi, une tendance continue à la croissance des dépenses sociales, à la multiplication des réglementations générales.

³⁶ CHEVALLIER, Jacques, La dimension symbolique du principe de légalité, *R.D.P.*, 1990, pp. 1651-1677.

³⁷ FRYDMAN, Benoît, Les nouveaux rapports entre droit et économie, *art. cit.* p. 8.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

Avec l'étude des mutations juridiques de l'action économique territoriale, nous avons eu recours aux thèmes classiques du droit public économique mais également à certains thèmes spécifiques du droit administratif, du droit constitutionnel ou encore de l'Etat de droit. Citer l'ensemble des ouvrages et articles ayant trait à ces notions n'est pas possible dans le cadre d'une bibliographie de thèse. Tout en restant exhaustifs, nous avons pris le parti de ne citer que les textes de doctrine qui nous ont été les plus précieux pour mener à bien cette étude.

De la même manière, reprendre ici la totalité des références de jurisprudence figurant en notes de bas de page dans le texte, aurait conduit à estomper les décisions les plus instructives pour notre sujet. Il a paru préférable de n'en présenter qu'une sélection fondée sur des critères tels que l'illustration d'une jurisprudence importante et constante, la visualisation d'une évolution ou l'intérêt particulier des conclusions ou des commentaires.

I – Manuels et ouvrages généraux **p. 544**

II – Thèses, rapports et ouvrages spécialisés **p. 547**

- *Organisation de l'Etat, droit constitutionnel, décentralisation, pouvoir local*
- *Interventionnisme, libertés économiques, intérêt général, Etat de droit*
- *Actions et compétences économiques territoriales de l'Etat*
- *Actions et compétences économiques des collectivités territoriales*
- *Politique communautaire de cohésion économique et sociale et de contrôle des aides d'Etat*

III – Articles généraux **p. 559**

IV – Articles spécialisés **p. 563**

- *Organisation de l'Etat, droit constitutionnel, décentralisation, pouvoir local*
- *Interventionnisme, libertés économiques, intérêt général, Etat de droit*
- *Actions et compétences économiques territoriales de l'Etat*
- *Actions et compétences économiques des collectivités territoriales*
- *Politique communautaire de cohésion économique et sociale et de contrôle des aides d'Etat*

V – Décisions, conclusions notes et chroniques **p. 598**

- *Jurisprudence constitutionnelle française*
- *Jurisprudence administrative et judiciaire française*
- *Jurisprudence communautaire*

I – MANUELS ET OUVRAGES GENERAUX

- ASSELAIN, Jean-Charles, *Histoire économique de la France, du XVIII^e siècle à nos jours*, t2 de 1919 à la fin des années 1970, Paris, Ed. Seuil, coll. Points, 1984, 209 p.
- AUBY, Jean-Bernard, PERINET-MARQUET, Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 5^e ed., Paris, Montchrestien, Domat, avril 1998, 1005 p.
- BONIN, Hubert, *Histoire économique de la IV^eème République*, Paris, Economica, coll. Histoire, 1987, 447 p.
- BOURJOL, Maurice, *Droit administratif*, Paris, Masson, Coll. Droit – sciences économique, t. 1, L'action administrative, 1972, 332 p. ; t. 2, Le contrôle de l'action administrative, 1973, 287 p.
- BURDEAU, François, *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années soixante-dix)*, Paris, P.U.F. Thémis, 1995, 494 p.
- BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, Tome VI, L'Etat libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée, vol. 1 : Les assises intellectuelles et sociales de l'Etat libéral, Paris, L.G.D.J., 1971, 2^eème ed., 397 p.
- BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, tome II, L'Etat, Paris, L.G.D.J., 2^e ed. 1967, 682 p.
- CALAME, Pierre, *Un territoire pour l'homme*, édition de l'aube, coll. Monde en cours série Territoires et Société, La Tour d'Aigues, 1994, 92 p.
- CARBONNIER Jean, *Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 1998, 8^eème ed. 447 p.
- CARON, François, *Histoire économique de la France (XIX et XX^eème)*, Paris, Armand Colin, coll. U, 2^{ème} ed. rev. et augm. 1995, 451 p.
- CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel*, Paris, Ed. librairie du recueil Sirey, tome I, 1920, 837 p., Tome II, 1922, 638 p. (rééd. 1962 ed. CNRS)
- CARRIERE, Françoise et PINCHEMEL, Philippe, *Le fait urbain en France*, Paris, Armand Colin, coll. Ecole pratique des hautes études, VI^eème section centre d'études économiques, études et mémoires 57, Paris, 1963, 374 p.
- CHAPUISAT, Jérôme, *Le droit de l'urbanisme*, Paris, P.U.F., Que-sais-je ?, n°2130, 3^e ème ed. 1999, 125 p.
- CHAPUS, René, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, tome 1, 1997, 11^e ème ed., 1283 p. ; tome 2, 11^e ème ed., Paris, 1999, 775 p.
- CHARLES, Hubert, *Le droit de l'urbanisme*, Paris, P.U.F., Thémis, 1997, 202 p.
- COING, Henri, *La ville, marché de l'emploi*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1982, 307 p.
- COLSON, Jean-Philippe, *Droit public économique*, Paris, L.G.D.J., coll. Manuel, 1997, 2^{ème} éd., 467 p.
- CONAC, Gérard, LUCHAIRE, François, *La Constitution de la France*, Paris, Economica, 2^{ème} ed. 1987, 1402 p.
- DE LAUBADERE, André, DELVOLVE, Pierre, MODERNE, Franck, *Traité des contrats administratifs*, Tome 1, *La notion de contrat administratif, la formation des contrats, l'exécution des contrats, principes généraux*, Paris, L.G.D.J., 1983, 2^e ed., 808 p.
- DE LAUBADERE, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, Tome III, vol. 2, L'administration de l'économie, Paris, L.G.D.J., 1971, 2^e ed., 825 p.
- DE LAUBADERE, André, VENEZIA, Jean-Claude, GAUDEMET, Yves, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 9^{ème} ed., tome 1, 1984, 815 p.

- DELVOLLE, Pierre, *Droit public de l'économie*, Paris, Précis Dalloz, coll. Droit public science politique, 1998, 799 p.
- DUBY, Georges, RONCAYOLO, Marcel, (sous la dir.), *Histoire de la France urbaine*, Tome 5, La ville aujourd'hui, croissance urbaine et crise du citadin, Paris, Seuil, coll. L'univers historique, 1985, 668 p.
- DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, Première partie, – *La théorie générale de l'Etat*, Paris, Ed. de Boccard, 3^{ème} édition en 5 volumes, 1928, 888 p.
- ELLUL, Jacques, *Histoire des institutions*, Paris, P.U.F., Thémis, t. 4 - XVI-XVIII^{ème} siècle, 1991 (1^{ère} ed. en 1956), 310 p. ; t. 5 - le XIX^{ème} siècle, 1993, (1^{ère} ed. en 1962), 381 p.
- FARJAT, Gérard, *Droit économique*, Paris, P.U.F., Thémis-droit, 1982, 2^e ed, 783 p.
- FARJAT, Gérard, *L'ordre public économique*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibl. droit privé, 1963, 543 p.
- FAVOREU, Louis, PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Grands arrêts, 1999, 10^e ed.
- FRYDMAN, Benoît, HAARSCHER, Guy, *Philosophie du droit*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1998, 138 p.
- GAURON, André, *Histoire économique et sociale de la Vème République* (tome 1 : *Le temps des modernistes* La Découverte, Maspéro, coll. Economie critique, Paris, 1983, 211 p., tome 2 : *Années de rêves, années de crises, 1970-1981*, Paris, La Découverte, coll. Cahiers libres, Paris, 1988, 309 p.)
- GODECHOT, Jacques (préfacier), *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier-Flammarion, coll. Texte intégral n°228, 1970, 509 p.
- GODFRIN, Philippe, *Droit administratif des biens. Domaine, travaux, expropriation*, 5^{ème} éd., Paris, Armand Colin/Masson, coll. U-droit, 1997, 440 p.
- GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean *Traité de Science politique*, vol. 3 : *L'action politique* 1985, 713 p.; vol. 4 : *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1985, 558 p.
- HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie, entre faits et normes*, trad. Rainer Rochlitz et Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard, coll. NRF-essais, 1997, 551 p.
- HABERMAS, Jürgen, *Le discours philosophique de la modernité, 12 conférences*, Ed. Gallimard 1988, 484 p.
- HUBRECHT, Hubert-Gérald, *Droit public économique*, Dalloz, Cours, série droit public – science politique, 1997, 366 p.
- JACQUEMIN, Alex, SCHRANS, Guy, *Le droit économique*, P.U.F., Que sais-je ? n°1383, 1970, 126 p. (3^e éd. 1982, 126 p.).
- JACQUOT, Henri, PRIET, François, *Le droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz – droit public science politique, 3^{ème} ed. 1998, 762 p.
- Kelsen, Hans, *Théorie pure du droit*, 2^{ème} ed, trad. Eisenmann, Ch., Paris, Dalloz, coll. Philosophie du droit n°7, 1962, 496 p.
- KERNINON, Jean, *Les cadres juridiques de l'économie mixte*, Paris, LGDJ, coll. Système 1994, 169 p.
- KUHN, Thomas, S., *La tension essentielle. Tradition et changement dans les sciences*, Paris, Ed. Gallimard, nrf., coll. Bibl. des sciences humaines, 1990, 480 p.
- *L'interventionnisme économique de la puissance publique*, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT, Montpellier, Centre d'Etudes et de Recherches Administratives de Montpellier (CERAM), mai 1984, Tome 1 (354 p.) et Tome 2 (pp. 355 à 739)
- LACAZE, Jean-paul, *Introduction à la planification urbaine*, Paris, Presses de l'ENPC, 1995, 386 p.
- LAVIALLE, Christian, *Droit administratif des biens*, Paris, P.U.F., coll. Droit fondamental – droit administratif, 1996, 395 p.
- *Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XXème siècle*, Mélanges en l'honneur de Claude CHAMPAUD, Dalloz, Paris, 1997, 580 p.

- LEFEBVRE, Henri, *Droit à la ville (suivi d'espace et politique)*, Editions Anthropos, 1974, 290 p.
- LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration du 18^{ème} siècle à nos jours*, P.U.F., Coll. Thémis, 1968, 344 p.
- LINOTTE, Didier, ROMI, Raphaël, MESTRE, Achille, *Services publics et droit public économique*, Paris, Litec, 3^{ème} ed., 1995, 490 p.
- LUCHAIRE, François, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 2^{ème} ed., Tome I (Organisation et attributions), 1997, 490 p., tome II (Jurisprudence - première partie l'individu), 1998, 259 p., tome III (Jurisprudence - deuxième et troisième partie : l'Etat), Economica, 1999, 305 p.
- LYOTARD, Jean-François, *La condition postmoderne. Rapport sur le savoir*, Paris, Ed. de Minuit, coll. Critique, 1979, 109 p.
- MAILLOT, Dominique, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Ed. C.N.F.P.T., 1995, 491 p.
- MALLAURIE, Philippe, *Anthologie de la pensée juridique*, Paris, Ed. Cujas, 1996, 297 p.
- MESCHERIAKOFF, Alain-Serge, *Droit public économique*, Paris, P.U.F., coll. Droit fondamental, droit administratif, 2^{ème} ed., 1996, 275 p.
- MESTRE, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, P.U.F., coll. Droit fondamental, 1985, 294 p.
- ORSONI, Gilbert, *L'administration de l'économie*, Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes, 1995, 194 p.
- *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, *Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat*, Paris, Ed. Frison-Roche, 1999, 587 p.
- *Problèmes de droit public contemporain, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos*, Ancien président du Conseil d'Etat Héliénique, Paris, LGDJ, 1974, 597 p.
- QUERTAINMONT, P., *Droit administratif de l'économie. L'interventionnisme économique des pouvoirs publics*, Story-scientia, 3^{ème} ed., 2000, 290 p.
- RENARD, Vincent, COMBY, Joseph, *Les politiques foncières*, Paris, P.U.F. Que sais-je?, n°3143, 1996, 126 p.
- RICHER, Laurent, *Droit des contrats administratifs*, Paris, L.G.D.J., Manuel, 1999, 2^{ème} ed., 557 p.
- RIPERT, Georges, *Le déclin du droit. Etude sur la législation contemporaine*, Paris, L.G.D.J., 1949, 225 p.
- ROMANO, Santi, *L'ordre juridique*, trad. François, L., Gothiot, P., Paris, 1975, Paris, Dalloz, coll. Philosophie du droit n°15, 174 p.
- RONCAYOLO, Marcel, *La ville et ses territoires*, Paris, Folio essais Gallimard, 1990, 273 p.
- ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Ed. du Seuil, coll. Univers historique, 1990, 369 p.
- SAUTEL, Gérard, HAROUEL, Jean-Louis, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, Dalloz, Précis, 8^{ème} ed., 1997, 522 p.
- SERVOIN, François, *Droit administratif de l'économie*, P.U.G., coll. Libres cours, 1996, 335 p.
- TERRE, François, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, Précis, 4^{ème} ed. 1998, 646 p.
- TIMSIT, Gérard, *Archipel de la norme*, P.U.F., coll. Les voies du droit, 1997, 252 p.
- TIMSIT, Gérard, *Thèmes et systèmes du droit*, P.U.F., coll. Les voies du droit, 1986, 205 p.
- TIMSIT, Gérard, *Théorie de l'administration*, Paris, Economica, 1986, 375 p.
- TROPER, Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, P.U.F., 1994, coll. Léviathan, 358 p.
- VAN DE KERCHOVE, Michel, OST, François, *Le système juridique entre ordre et désordre*, P.U.F., coll. Les voies du droit, 1988, 254 p.

- VEDEL, Georges (dir.), *Etudes offertes en l'honneur de Georges Dupuis, droit public*, L.G.D.J. 1997, 338 p.
- VLACHOS, Georges, *Droit public économique français et communautaire*, Paris, Armand Colin, coll. U série droit public n°304, 1996, 474 p.
- WEBER, Max, *Economie et société*, vol. 2, L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie, trad. Freund, Julien, Kamnitzer, Pierre, Bertrand, Pierre et alii, Paris, Pocket, coll. Agora, 1995, 424 p.

II – THESES, RAPPORTS ET OUVRAGES SPECIALISES

- Rapports, publications, textes sur les sites officiels : <http://europa.eu.int> ; <http://datar.gouv.fr> ; <http://assemblee-nationale.fr> ; <http://www.senat.fr> ; <http://www.conseil-économique-et-social.fr>.

Organisation de l'Etat, droit constitutionnel, décentralisation, pouvoir local

- AUBY, Jean-Bernard, AUBY, Jean-François, *Droit des collectivités locales*, Paris, P.U.F., coll. Thémis-droit, 1998, 319 p.
- BACCOYANNIS, Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica, P.U. Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1993, 319 p.
- BASERA, Michel, *La tutelle communale*, thèse droit public, Paris II, 1975.
- BIAREZ, Sylvie, *Le pouvoir local*, Paris, Ed. Economica, coll. La vie politique, Paris, 1989, 309 p.
- BOURDON, Jacques, PONTIER, Jean-Marie, RICCI, Jean-Claude, *Droit des collectivités territoriales*, 2^{ème} ed., P.U.F., Thémis, 1998, 708 p.
- BOURJOL, Maurice (sous la dir.), *Intercommunalité et coopération intercommunale*, L.G.D.J., coll. Décentralisation et développement local, 1993, 220 p.
- BOURJOL, Maurice, (sous la dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, L.G.D.J., coll. Décentralisation et développement Local, 1995, 218 p.
- BOURJOL, Maurice, MEHL, Lucien, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Berger-Levrault, coll. L'administration nouvelle, 1969 (mis à jour en 1973), 368 p.
- BOURJOL, Maurice, *Région et administration régionale. Douze ans de réformes administratives*, Paris, Berger-Levrault, coll. L'administration nouvelle, 1970, 487 p.
- BOUVIER, Michel, *Les finances locales*, L.G.D.J., coll. Systèmes-collectivités locales, 6^{ème} ed., 1999, 194 p.
- BURON, Martine (sous la présid.), *Décentralisation : l'âge de raison*, Rapport du groupe "Décentralisation : bilan et perspectives", préparation du XI^{ème} Plan, Commissariat général du Plan, Paris, Le Moniteur, La documentation Française, 1993, 144 p.
- CAILLOSSE, Jacques (sous la dir.), *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, P.U.R, Coll. Res publica, 1994, 271 p.
- CHAPUISAT, Louis Jérôme, *La notion d'affaire locale en droit administratif français*, thèse de droit, Paris II, 1972, 545, multig., dactyl.
- DARCY, Gilles, MOREAU, Jacques, (sous la dir.), *La libre administration des collectivités locales, réflexion sur la décentralisation*, Paris, Aix-en-provence, P.U. Aix Marseille, Ed. Economica, Coll. Droit public positif, 1984, 468 p.

- DEBBASCH, Charles, *L'administration au pouvoir, Fonctionnaires et politiques sous la V^{ème} République*, Calmann Lévy, 1969, 218 p.
- DEBBASCH, Rolland, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Paris, Aix en Provence, Economica-PUAM, 1988, 481 p.
- DEBRE, Michel, *La mort de l'Etat républicain*, Paris, Gallimard, 1947, 243 p.
- *Décentralisation et ordre juridique*, rapport public 1993 du Conseil d'Etat, n°45, Paris, La documentation Française, E.D.C.E., 1994, 528 p.
- DELCAMP, Alain, GILBERT, Guy (sous la dir.), *La décentralisation, dix ans après*, acte du colloque des 5 et 6 fév. 1992, Palais du Luxembourg, Paris, L.G.D.J., coll. Décentralisation et développement local, 1993, 610 p.
- DEYON, Pierre, LEROY-LADURIE, Emmanuel, *L'Etat face au pouvoir local. Un autre regard sur l'histoire de France*, Paris, Ed. locales de France, 1996, 243 p.
- DUPOIRIER, Elisabeth, (sous la dir.), *Région, la croisée des chemins*, Presse de science-politique, coll. Références inédites, 1998, 381 p.
- DUPUY, François, THOENIG, Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, coll. L'espace du politique, 1985, 316 p.
- FAURE, Bertrand, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, tome 200, 1998, 329 p.
- GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, coll. Sociologie, Paris, Le Seuil, 1976, 477 p.
- GUILLOT, Michel, *De l'administration au gouvernement des villes*, Université Lyon 2, 1993, microfich., n°93LYO22002.
- HAMON, Léo, (sous la dir.), *La région de De Gaulle à nos jours*, Paris, Ed. Maison des Sciences de l'homme, coll. Les entretiens d'Auxerre, dec. 1992, 203 p.
- HOUTER, Christine, *Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, Thèse de droit public, Toulouse I, 2 tomes, 1987, 87TOU10004, microfich.
- JANIN, Patrick, *L'espace en droit public interne*, Thèse de droit, Université Lyon 2, Faculté des Sciences Juridiques, 1996, 830 p.
- *La décentralisation en France : l'état des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne*, Actes des 1^{ère} Assises de la décentralisation, 4 et 5 fév. 1996, Lille, Institut de la décentralisation, La découverte, 1996, 432 p.
- *La région : bilan et perspectives*, actes du colloque national Paris 13-15 mai 1982, Faculté de droit et de science politique, Paris, L.G.D.J., 1983, 270 p.
- MABILEAU, Albert (sous la dir.), *A la recherche du "local"*, Paris, Ed. L'Harmattan, coll. logiques politiques, 1993, 232 p.
- MABILEAU, Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien coll. Clefs, 2^{ème} ed. 1994, 153 p.
- MELLERAY, Guy, *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Paris, Sirey, coll. Bibl. des collectivités locales, 1981, 400 p.
- MODERNE Franck, BON, Pierre, (sous la dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, coll. Bibl. des collectivités locales, 1983, 438 p.
- MONTAIN-DOMENACH, Jacqueline, *Droit des collectivités territoriales*, P.U.Grenoble, coll. Le droit en plus, 1997, 204 p.
- MOREAU, Jacques, *Administration régionale, départementale et municipale*, coll. Mémentos droit public, science politique, Dalloz, 11^{ème} ed., 1995, 222 p.

- MOREAU, Jacques, VERPEAUX, Michel (sous la dir.) *Révolution et décentralisation, Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Economica, coll. Droit public positif, Paris, 1992, 266 p.
- NEMERY, Jean-Claude, WACHTER, Serge, (sous la dir.) *Entre l'Europe et la décentralisation, Les institutions territoriales françaises* Datar-Ed. de l'Aube, 1993, 184 p.
- PEYREFITTE, Alain, “ *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? comment ?* ”, Rapport d'enquêtes lancées en 1973-1974 par le ministère chargé des réformes administratives, Paris, La documentation Française, 1976, 133 p.
- PONTIER, Jean-Marie, *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, L.G.D.J., coll. Bibl. droit public, n°127, Paris, 1978, 630 p.
- RONDIN, Jacques, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, coll. L'espace du politique, 1985, 335 p.
- ROUAULT, Marie-Christine, *L'intérêt communal*, Villeneuve d'Ascq, P.U. Lille, coll. Juridique et sociale, 1991, 444 p.
- ROUX, André, *Droit constitutionnel local*, Paris, Economica coll. droit public fondamental, 1995, 112 p.
- SCHMITT, Dominique, (sous la dir.), *La région à l'heure de la décentralisation*, Paris, la documentation Française, Notes et études documentaires, 1985, 187 p.
- TERRAZZONI, André, *La décentralisation à l'épreuve des faits*, Paris, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, 1987, 288 p.
- WACHTER, Serge, *Etat, décentralisation et territoires*, Paris, Ed. L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1987, 255 p.

Interventionnisme, libertés économiques, Intérêt général, Etat de droit

- BOUTARD-LABARDE, Marie-Chantal, CANIVET, Guy, *Droit français de la concurrence*, Paris, L.G.D.J., Coll. Droit des affaires, 1994, 378 p.
- BOUTET Didier, *Vers l'Etat de droit : la théorie de l'Etat et du droit*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1991, 271 p.
- BOYER, Robert, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte, coll. Agalma, 1986, 142 p.
- BOYER, Robert, SAILLARD, Yves, *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte, Coll. Recherches, 1995, 568 p.
- BUCHANAN, James, TOLLISON, Robert, eds., *Theory of public choice, political applications of economics*, Arbor edition, University of Michigan Press, 1972, 329 p.
- CAILLOSSE, Jacques, *L'intérêt général, la croissance et les avatars du droit administratif des biens*, doctorat d'Etat Université de Rennes, 1978, 598 p. (2 tomes).
- CHARBIT, Nicolas, *Secteur public et droit de la concurrence*, Ed. Joly, Pratiques des affaires, 1999, 135 p.
- CHENOT, Bernard, *L'organisation économique de l'Etat*, Dalloz, coll. Etudes politiques, économiques et sociales, 2^{ème} ed., 1965, 545 p.
- CHEVALIER, Jean-Pierre, *La crise du principe d'égalité dans ses rapports avec l'intervention économique en droit public français*, thèse d'Etat, Poitiers 1968, 2t. 348 p. et 320 p.
- CHEVALLIER Jacques, *L'Etat de droit*, Montchrestien, coll. Clefs - politique, 3^{ème} ed. 1999, 160 p.
- COHEN, Elie, *La tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996, 453 p.

- COHEN-TANUGI, Laurent, *Le droit sans l'Etat. Sur la démocratie en France et en Amérique*, PUF, Quadrige 143, 1985, 206 p.
- COLAS Dominique (sous la dir.), *L'Etat de droit*, Travaux de la mission sur la modernisation de l'Etat, Paris, P.U.F., coll. Questions, 1987, 254 p.
- COMMAILLE, Jacques, JOBERT, Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.J., Maison des sciences de l'homme, Coll. Droit et société : 24, 1999, 381 p.
- CROZIER, Michel, *Etat modeste, Etat moderne. Stratégie pour un autre changement*, Seuil, Coll. Points, Essais, 1991, 2^{ème} ed., 310 p.
- CROZIER, Michel, *La société bloquée*, Paris, Le seuil, Coll. Points politique, 1971, 241 p.
- DELORME, Robert, ANDRE, Christine, *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil, coll. Economie et société, 1983, 757 p.
- DEMICHEL, André, *Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. Essai d'une théorie générale*, Paris, L.G.D.J., Bibl. de droit public, 1960, t. 1, 404 p.
- DESPAX, Michel, *L'entreprise et le droit*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibl. droit privé, 1957 p., 443 p.
- DREYFUS, Françoise, *La liberté du commerce et de l'industrie*, Paris, Berger-Levrault, coll. Administration nouvelle, 1973, 275 p.
- DREYFUS, Françoise, *L'interventionnisme économique*, Paris, P.U.F., Dossier Thémis n°4, série institutions administratives, 1971, 96 p.
- EWALD, François, *L'Etat-providence*, Paris, Grasset, 1986, 608 p.
- FLEURIET, Michel, *Les techniques de l'économie concertée*, thèse de doctorat soutenue en 1970, Paris, Ed. Sirey, 1974, 223 p.
- GIRAN, Jean-Pierre, (sous la dir.), *La déréglementation, passeport pour une économie libérée*, Paris, Economica, 1985, 194 p.
- HAYEK Friedrich A. von, *La route de la servitude*, Quadrige PUF, 1985 et réédité en 1992 (1ère ed. 1944 - Presses Universitaires de Chicago), 171 p.
- HAYEK, Friedrich, A. von, *Droit, législation et liberté. Une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique* (vol. 1 : Règles et ordre, 208 p. ; vol. 2 : Le mirage de la justice sociale, 221 p. ; vol. 3 : L'ordre politique d'un peuple libre, 253 p.), P.U.F., Quadrige, 1995.
- HEYMANN-DOAT, Arlette, *Libertés publiques et droits de l'homme*, 5^{ème} ed., Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes, 1998, 296 p.
- JOBERT, Bruno, (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe, idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques n°21, 1994, 328 p.
- KEYNES, John Maynard, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, traduit de l'anglais par Largentaye, Jean, de, Paris, Payot, coll. Bibl. scientifique, 1988, (prem. ed. 1936) 387 p.
- KRIEGEL, Blandine, *Les chemins de l'Etat*, Paris, éd. Calmann-Lévy, 1986, 310 p.
- *L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, 817 p.
- *L'intérêt général*, Rapport public 1999 du Conseil d'Etat, E.D.C.E. n°50, La documentation Française, 449 p.
- *La déréglementation*, Actes du colloque, Paris, PUF, coll. Publications de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, n°14, Poitiers, 1986, 190 p.
- LAMBERT, Denis-Clair, REVEL, Jean-François, *L'Etat providence en question*, Paris, Economica, 1990, 266 p.
- LEBRETON, Gilles, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, 4^{ème} ed., Paris, Armand Colin, coll. U droit, 1999, 521 p.

- LINOTTE, Didier, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, thèse, Dir. AUBY, J.M., doctorat d'Etat, Bordeaux I, 1975, doctorat d'Etat. 451 p.
- MALAURIE-VIGNAL, Marie, *Droit interne de la concurrence*, Paris, A. Colin, coll. U., 1996, 244 p.
- MANITAKIS, Antonis, *La liberté du commerce et de l'industrie en droit belge et en droit français*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Thèses et mémoires, Centre interuniversitaire de droit public, 1979, 303 p.
- MENY, Yves, MULLER, Pierre, QUERMONNE, Jean-Louis, *Politiques publiques en Europe*, Actes du colloque de l'Association française de science politique du 23/24 mars 1994, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, 352 p.
- MENY, Yves, THOENIG, Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., Thémis, 1989, 391 p.
- MESTRE, Achille, *Le Conseil d'Etat, protecteur des prérogatives de l'administration : étude sur le recours pour excès de pouvoir*, Paris, L.G.D.J., Coll. Droit public n°116, 1974, 313 p.
- MIAILLE, Michel (sous la dir.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1995, 271 p.
- MONNIER, Lionel, THIRY, Bernard (eds), *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*, De Boeck Université, Ciriec int., coll. Ouverture—économiques-Jalons, 1997, 274 p.
- MORAND, Charles-Albert, CHEVALLIER, Jacques (sous la dir.), *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, coll. Droit public et institutions politiques, 1991, 252 p.
- MORANGE, Jean., *Droits de l'homme et libertés publiques*, Paris, P.U.F., coll. Droit fondamental, 1995, 434 p.
- MOREAU-DESFARGES, Philippe, *La mondialisation*, Paris, P.U.F., Que-sais-je ? n°1687, 1997, 126 p.
- MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, n°2534, 3^{ème} ed. 1998, 128 p.
- PIETTRE, André, *Economie dirigée d'hier et d'aujourd'hui : du colbertisme au dirigisme*, Paris, Librairie de Médecis, 1947, 223 p.
- RANGEON, François, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, Coll. Politique comparée, 1986, 246 p.
- RAWLS, John, *Théorie de la justice*, trad. Anglaise par AUDARD Catherine, Paris, Ed. du Seuil, Coll. Points, essais, 1997, 665 p.
- REDOR, Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris, Economica, P.U.A.M., coll. Droit public positif, 1992, 389 p.
- RIPERT, Georges, *Aspect juridique du capitalisme moderne*, Paris, L.G.D.J., 1946, 348 p.
- RIVERO, Jean, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, 2^{ème} ed., Paris, Economica-P.U.Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1987, 192 p.
- RIVERO, Jean, *Libertés publiques*, Paris, P.U.F., Coll. Thémis-droit, t. 1-1991, 318 p. et t. 2-1989, 405 p. (t1- 1995, Les droits de l'homme, 7^{ème} ed., 262 p. t2 – Le régime des principales libertés, 1996, 417 p. 5^{ème} ed.
- ROBERT, Jacques, DUFFAR, Jean, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 6^{ème} ed., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 1996, 855 p.
- ROSANVALLON, Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil, 1981 (réédité en 1984), 183 p. + ann.
- ROSANVALLON, Pierre, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, coll. Points, essais, 1998, 222 p.
- SERRA, Yves, *Droit français de la concurrence*, Paris, Dalloz, Connaissance du droit, 1993, 122 p.
- TOURAINE, Alain, *Comment sortir du libéralisme ?*, Paris, Fayard, 1999, 164 p.

- TROPER, Michel, *L'Etat de droit*, supplém. des *Cahiers de philosophie politique et juridique*, n°24, P.U. Caen, 1994, 189 p.
- TRUCHET, Didier, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Paris, L.G.D.J., Coll. Bibliothèque de droit public, n°125, 1977, 394 p.
- TULLOCK, Gordon, *Le marché politique, analyse économique des processus politiques*, (trad. Fr.), Paris, Economica, 1978, 89 p.
- *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, PUF, C.U.R.A.P.P., 2 volumes. Vol. 1 330 p., 1978-1979, vol 2 : 255 p.
- WACKERMANN, Gabriel, *De l'espace national à la mondialisation*, Paris, Ellipses-Marketing, 1995, 192 p.

Actions et compétences économiques territoriales de l'Etat

- ANDRE, Pierre, *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions 1994-1999: une ambition inachevée*, Rapport d'information du Sénat, n°446 (1999-2000) au nom de la délégation pour la planification.
- ARRIGHI DE CASANOVA, Emile, *La planification régionale*, (séance des 26 et 27 mars 1991), *J.O. avis et rapports du Conseil économique et social*, n°9 du 20 avril 1991.
- AUBRY, François-Xavier, *L'encadrement juridique de la politique d'aménagement du territoire*, Paris, Economica, coll. Recherches Panthéon Sorbonne – univ. Paris 1, 1979, 398 p.
- AUROUX, Jean, Rapport au Premier ministre : *réforme des zonages et aménagement du territoire*, *Gaz. comm.*, n°41-2 nov. 1998, pp. 48-61.
- BASLE, Maurice, *Le budget de l'Etat*, Ed. La Découverte, Coll. Repères, 1989, 128 p.
- BAUCHET, Pierre, *L'expérience française de la planification*, Seuil, coll. Esprit-la cité prochaine, 1958, 237 p. rééd. modif. par le même auteur, *La planification française, 15 ans d'expérience*, Seuil, coll. Esprit, 1962, 347 p.
- BAUCHET, Pierre, *La planification française, du I au VI^{ème} Plan*, Seuil, coll. Esprit-La cité prochaine, 5^{ème} ed., 1970, 384 p.
- BAUCHET, Pierre, *Le plan dans l'économie française*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Economica, 1986, 246 p.
- BIAREZ, Sylvie, *Une politique d'urbanisme : les Z.U.P.*, Thèse, Grenoble, publication du C.E.R.A.T., 1971, 297 p.
- BILLET, Jean, Rapport du Conseil Economique et Social, *Le suivi et la réalisation des contrats de plan, dans le cadre de la planification*, (séance du 13 mai 1997), Paris, Direction des Journaux Officiels, juin 1997, 204 p.
- BLANC, Christian (sous la présid.), *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, Rapport de la commission " Etat et services publics de l'an 2000 ", préparation du XI^{ème} Plan, Commissariat général du Plan, Paris, La documentation Française, 1993, 135 p.
- BOUDINE, Joël, *Le régime fiscal des départements d'outre-mer*, L'Harmattan, Paris, Montréal, Coll. Société et économie insulaires, 1998, 264 p.
- BOULOUIS, Jean, *Essai sur la politique des subventions administratives*, Paris, Armand Colin, Cahiers de la Fond. Nationale de science politique, 1951, 334 p.
- BROUANT, Jean-Philippe, *Le régime domanial à l'épreuve de la valorisation économique*, Thèse, Paris I-Panthéon, 1995, 647 p.
- CASTAGNEDE, Bernard, *La défiscalisation des investissements en outre mer*, 2eme ed., coll. Fiscalité et gestion fiscale, P.U.F., Paris, 1994, 237 p.

- CHEREQUE, Jacques, *Rapport au Premier ministre sur les contrats de plan Etat-régions*, Gaz. Comm., n°32- 31 août 1998, pp. 48-73.
- DE CASTELBAJAC, Philippe, MONOD, Jérôme, *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, n°987, 1^{ère} ed. 1971, 9^{ème} ed., 1997, 127 p.
- DE GAULLE, Jean, *L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française*, Rapport au Premier ministre, la documentation Française, année 1994, 109 p.
- DE LANVERSIN, Jacques, *L'aménagement du territoire et la régionalisation*, Paris, Litec, 1970, 2^{ème} ed., 394 p.
- DE LANVERSIN, Jacques, LANZA, Albert, ZITOUNI, Françoise, *La région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*, Paris, Ed. Economica, 4^e ed., 1989, 577 p.
- DE LANVERSIN, Jacques, PAYET, Gilbert, *La région et l'aménagement du territoire*, Paris, Litec, 3^e ed., 1979, 434 p.
- DELARUE, Jean-Marie, *Banlieues en difficultés : la relegation*, Paris, Syros Alternatives, 1991, 224 p.
- DELVOLLE, Pierre, *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, L.G.D.J., Coll. Droit public n°88, 1969, 467 p.
- DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, thèse de droit public, Faculté des sciences juridiques, Université Lyon 2, 1997, 478 p. également publiée : L.G.D.J., Coll. Bibl. de Droit public n°203, 529 p.
- DONZELOT, Jacques, ESTEBE, Philippe, *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Edition Esprit, Ville et société, 1994, 238 p.
- DOUCHEZ, Marie-Hélène, *Recherche sur la coopération entre personnes publiques*, Thèse droit public, Toulouse 1, 1979.
- DREYFUS, Jean-David, *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1997, 525 p.
- DUFAU, Jean, *Le domaine public*, Paris, Ed. du Moniteur, coll. L'actualité juridique, 1993, t. 1, 382 p., t. 2, 462 p.
- DUPONT, Ambroise, *Les entrées de villes ou redonner goût de l'urbanisme*, Rapport officiel au Ministre de l'Environnement et au Ministre de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, octobre 1994, 67 p., non publ.
- *Finances locales et aménagement du territoire*, Les actes des débats de trois journées d'études régionales pour un colloque national, Crédit Local de France, DATAR, 1995, 349 p.
- FRESNEAU, Jean-André, SCHWARTZ, Rémy, *Guide juridique et pratique de l'urbanisme commercial*, ed. EFE (diff. Litec), coll. Référence première, 2^{ème} ed. 1998, 404 p.
- GALIAY, Claude, *Les contrats entre personnes publiques*, Thèse droit public, Toulouse 1, 1978
- GAUDIN, Jean-Pierre (sous la dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, Montréal, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, CEPEL, 1996, 227 p.
- GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Science Po., 1999, 233 p.
- GAUDIN, Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1993, 125 p.
- GLEIZAL, Jean-Jacques (sous la dir.), *Le retour des Préfets ?*, publication du CERDAP, P.U. Grenoble, 1995, 253 p.
- GOUX, Christian, GREFFE, Xavier (sous la présid.), *Rapport au ministre d'Etat, ministre du plan et de l'aménagement du territoire, Commission de réforme de la planification*, 8 juin 1982, Paris, La documentation Française, 1982, 157 p.
- GRABOY-GROBESCO, Alexandre, *Droit de l'urbanisme commercial*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibl. Droit de l'urbanisme et de l'environnement n°5, 1999, 338 p.

- GRAVIER, Jean-François, *Paris et le désert français*, Le Portulan, Paris, 1947, réed. *Paris et le désert français en 1972*, Paris, Flammarion, 1972, 284 p.
- GUIBOURDENCHE, Henri (sous la dir.), *Agonie ou relance de l'aménagement du territoire. A propos de la conférence de Vichy* déc. 1978, Grenoble, PUG, I.E.P. de Grenoble, Cahier V de l'aménagement du territoire, coll. Annuaire de l'aménagement du territoire, 1979, 213 p.
- GUICHARD, Olivier, *Aménager le territoire*, Paris, Laffont-Gonthier, 1965, 246 p.
- GUICHARD, Olivier, *Propositions pour l'aménagement du territoire*, rapport au ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire, des transports, remis le 18 novembre 1986 par la commission de réflexion, auteurs secondaires, HUCHET-COPINGER, Nathalie, MORET, Philippe, Paris, La documentation Française, collection des rapports officiels, 1986, 61 p.
- HEURTEUX, Claude, *Les entreprises et l'aménagement du territoire, le "pariside" inutile*, Paris, P.U.F., Coll. Politique d'aujourd'hui, 1994, 199 p.
- HEURTEUX, Claude, *Les zones d'entreprise*, P.U.F., Que sais-je ?, n°2547, 1990, 127 p.
- ISAÏA, Henri, *L'évaluation des nouveaux contrats de plan Etat-région (2000-2006)*, Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes, 1999, 144 p.
- JACQUOT, Henri, *Le statut juridique des plans français*, Paris, LGDJ, coll. Bibl. de droit public t. 110, 1973, 246 p.
- JAMOIS, Jean, *Les Z.U.P. (zones à urbaniser par priorité)*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1968, 251 p.
- *La Planification comme processus de décision*, Colloque de Grenoble – 2 au 4 mai 1963, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques n°140, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1965, 224 p.
- LABIA, Patrick, BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, *Zones d'aménagement du territoire, Mode d'emploi*, L.G.D.J., coll. Systèmes, collectivités locales, Paris, 1997, 143 p.
- LAMBERT, Alain, *Pour une fiscalité compétitive au service de l'emploi*, Rapport du Sénat, n°118, 1997-1998, 74 p.
- LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité, Antagonisme ou complémentarité*, Paris, Economica, 1999, 146 p.
- *Le principe d'égalité*, Rapport public 1996 du Conseil d'Etat, n°48, Paris, La documentation Française, E.D.C.E. 1997, 509 p.
- *Les aides à l'emploi, exonérations, primes et autres aides*, Dossier pratique Francis Lefebvre, Ed. Francis Lefebvre, 1999, 396 p.
- LEROY, Marc, *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, L'Harmattan, coll. Administration et aménagement du territoire, 2000, 229 p.
- LETANG, Pierre, *L'urbanisme commercial. Réglementation du commerce de détail, équipements commerciaux, cinématographiques et hôteliers, créations, extensions, transferts*, Paris, ed. Le Moniteur, coll. Guides, 1997, 326 p.
- MADIOT, Yves, *Aménagement du territoire (Recueil de textes commentés)*, Paris, LITEC, 1986, 894 p.
- MADIOT, Yves, *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif, recherche sur la notion d'acte mixte en droit public français*, coll. Bibl. de droit public 103, L.G.D.J., 1971, 390 p.
- MADIOT, Yves, *L'aménagement du territoire*, 2^{ème} ed., Paris, Masson, 1993, 221 p. et 3^{ème} ed., Paris, Armand Colin, coll. U, 1996, 215 p.
- MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, (sous la dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1997, 428 p.
- MARTINAND, Claude (sous la présid.), LORENZI, Jean-Hervé (rapporteur), *La régulation des services publics, concilier équité et efficacité*, Commissariat général du Plan, Ed. ESKA, Ed. ASPE, coll. Rapport officiels, 1996, 144 p.

- MASSE, Pierre, *Le plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard, coll. Idées n°78, 1965, 250 p.
- MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Aix-P.U.A.M., Paris, Economica, coll. Droit public positif, 1997, 397 p.
- MINC Alain, *La machine égalitaire*, Paris, Grasset, 1987, 284 p.
- MINC, Alain (sous la présid.), *La France de l'an 2000*, Rapport au Premier ministre, Commissariat général au Plan, Paris, Ed. Odile Jacob / La documentation Française, 1994, 320 p.
- MODERNE, Franck, *Les quasi-contrats administratifs*, Paris, Ed. Sirey, coll. Droit public, 1995, 132 p.
- MONEDIAIRE, Gérard, *L'urbanisme commercial*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, n°2895, 1994, 127 p.
- NEMERY, Jean-Claude (sous la dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, colloque de Reims, 31 mars-1^{er} avril 1994, Paris, Ed. Economica, coll. Territoriales série droit, 1994, 706 p.
- NORA, Simon, *Rapport sur les entreprises publiques* (avril 1967), Rapp. au Gouvernement, Comité interministériel des entreprises publiques, La documentation Française, 1968, 131 p.
- PASCALLON, Pierre, *La planification de l'économie française*, Paris, Masson, coll. Droit – science économique, 1974, 160 p.
- PELLISSIER, Gilles, *Le contrôle des atteintes au principe d'égalité au nom de l'intérêt général par le juge de l'excès de pouvoir*, thèse en droit, Université Paris I, 1995, n°95PA010296.
- PELLISSIER, Gilles, *Le principe de l'égalité en droit public*, Paris, L.G.D.J. Systèmes, 1996, 143 p.
- *Planification et décentralisation. Les contrats de plan*, Journée d'étude du C.E.R.A.M., 18 avril 1984, Montpellier, éd. C.E.R.A.M. 1984, 86 p.
- PONTIER, Jean-Marie, *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1998, 127 p.
- POPLU, Pierre, *Les sociétés de développement régional*, Paris, Ed. Berger-Levrault, coll. L'administration nouvelle, 1973, 259 p.
- POUYET, Bernard, *La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*, Paris, Cujas, 1968, 157 p.
- QUINET, Emile, *La planification française*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, n°2532, 1990, 127 p.
- QUINET, Emile, TOUZERY, Lucien, *Le plan français. Mythe ou nécessité ?*, Paris, Economica, 1986, 300 p.
- RAINOUX, Roland (présenté par), *Quel avenir pour la planification française ?*, avis adopté par le C.E.S., séances des 26 et 27 sept. 1995, *J.O. avis et rapports du Conseil économique et social*, n°6 du 24 octobre 1995, Paris, dir. des J.O., 1996, pagination multiple.
- RANDET, Pierre, *L'aménagement du territoire, Genèse et étapes d'un grand dessein*, Paris, La documentation Française, coll. Histoire, 1996, 147 p.
- ROUSSO, Henry, ANDRIEU, Claire (sous la dir.), *La planification en crises (1965-1985)*, Actes de la table ronde de l'I.H.T.P., vend. 13 déc. 1985, Paris, Institut d'histoire du temps présent, éd. C.N.R.S., 1987, 230 p.
- SAVY, Michel, VELTZ, Pierre (dir.), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, Paris, D.A.T.A.R., coll. Monde en cours série prospective et territoire, 1993, 200 p.
- *Service public, services publics : déclin ou renouveau*, Rapport public 1994 du Conseil d'Etat, E.D.C.E. n°46, Paris, La documentation Française, 1995, 599 p.
- SESTIER, Jean-François, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, Thèse, Université Jean Moulin, Lyon III, 1988, 947 p.
- SFEZ, Lucien, *L'administration prospective*, Paris, Armand Colin, coll. U, série science administrative, 1970, 431 p.

- STOFFAES, Christian, MATHIEU, Michel (sous la présid.), *Services publics, question d'avenir*, Commissariat général du Plan, Ed. Odile Jacob, La documentation Française, 1995, 437 p.
- SUEUR, Jean-Pierre, *Demain la ville*, Rapport présenté le 13 février 1998 au ministre de l'emploi et de la solidarité, Paris, La documentation Française, ed. min. emploi et solidarité, vol. 1, 232 p.
- TOURNIE, Gerard, *Les agréments fiscaux. La fiscalité au service du plan*, Paris, Pédone, coll. Recherches administratives, publications de l'I.E.P. de Toulouse, n°1, 1970, 341 p.
- TRESCHER, Bruno, *Les activités économiques des entreprises sur le domaine public*, Thèse, Strasbourg, Univ. R. Schuman, Faculté de droit, science politique et gestion, 1999, 788 p.
- ULLMO, Yves, *La planification en France*, Paris, Dalloz, coll. Etudes politiques, économiques et sociales, 1974, 625 p.

Actions et compétences économiques des collectivités territoriales

- *1er Forum économique des Conseils régionaux de France*, actes des journées de Dijon, 3 et 4 octobre 1985, Centre d'Aide et de Diagnostic des Entreprises (CADEB) et Conseil régional de Bourgogne, Dijon, 1986, 319 p., ann.
- ALBOUY, Charles, *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, Milan, Barcelone, Masson, coll. Pratique de l'immobilier, 2^{ème} ed., 1991, 111 p.
- BALME, Richard, FAURE, Alain, MABILEAU, Albert, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presse de Sciences Po., Paris, 1999, 486 p.
- BARGE, Pierre, *L'intervention économique de la commune*, Paris, Syros, coll. La France des points chauds, 1983, 203 p.
- BLANC, J., MARZIALS, A., *Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*, L.G.D.J., Coll. systèmes, 1993, 152 p.
- BOUCAND, F.X., *L'animation économique, un nouvel outil au service des collectivités locales et des établissements publics régionaux*, thèse pour le doctorat (IARCER), Univ. Aix-Marseille III, 1978
- BOUINOT, Jean, LOVI, Corinne, (dir.), *L'action économique des grandes villes en France et à l'Etranger*, Actes du colloque d'Orléans, 11/12 décembre 1985, Paris Ed. Economica et CFPC, coll. Collectivités territoriales – série centre de formation des personnels, 1987. 316 p.
- BROT, Jean, (sous la dir.), *Entreprises, région et développement*, Mélanges en l'honneur de René GENDARME, Metz : Edition Serpenoise, 1996, 463 p.
- CAMARA, Moussa, *Les aides des collectivités locales aux entreprises : les incidences de la loi du 2 mars 1982*, Thèse, droit privé, Lille II, 86LIL20005, 1986.
- *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, 3èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le dev. local, Paris, Ed. Société des Acteurs Publics, coll. Les Hexagonales, 2000, 373 p.
- COULMIN, Pierre, *La dynamique du développement local*, tome 7 de la collection La décentralisation, Paris, Syros, ADELS, 1986, 255 p.
- D.G.C.L., *L'action économique des collectivités locales*, Paris, La documentation Française, Ministère de l'intérieur, Coll. Décentralisation série textes et documents d'application, 1992, 146 p.
- D.G.C.L., *Les aides des collectivités locales aux entreprises. Manuel pratique*, Paris, La documentation Française, coll. Décentralisation série textes et documents d'application, 1984, 135 p.
- DEVES, Claude, BIZET, Jean-François, *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, Economica, Coll. Collectivités territoriales, série droit, 1991, 299 p.
- DOLEZ, Bernard, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, thèse, doctorat de droit, Lille II, janv. 1993, multigraph., 472 p.

- DOUENCE, Jean-Claude, *L'action économique locale : décentralisation ou recentralisation ?*, Paris, Economica, 1988, 430 p.
- DUMONT, Gérard-François, *Villes et territoires en compétition*, Litec, coll. économie urbaine, Paris, 1993, 295 p.
- ECKLY, Pierre, *La coopération transfrontalière et l'administration française*, Conseil de l'europe, Coll. Etudes et travaux, strasbourg, 1989, 44 p.
- *Economie et municipalité*, C.R.H.E.S., Presses de la Faculté de droit et de sciences politiques de l'université de Nantes, 1974, 179 p.
- ESTROSI, Christian, La coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire, Rapport présenté au nom du *Conseil Economique et Social*, séance des 26 et 27 novembre 1996, *J.O. avis et rapports du Conseil économique et social*, jeudi 19 décembre 1996, n°25, 153 p. + annexes.
- FALZON, Micheline, *Les interventions économiques des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., coll. Politiques locales, 1996, 115 p.
- FLECHER-BOURJOL, Dominique, *La politique contractuelle de l'administration locale. Analyse et essai d'interprétation*, doctorat d'Etat, Montpellier 1, 1978.
- FRANCOIS, Maurice, LENGEREAU, Etienne, (sous la dir.), *L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale*, L.G.D.J., Coll. Décentralisation et développement local, 1998, 166 p.
- GARCON, Jean-Pierre, *L'intervention des pouvoirs publics dans les entreprises en difficulté*, thèse droit privé, 3è cycle, Université de Nantes, 1983.
- GENESTIER, Philippe (sous la dir.), *Vers un nouvel urbanisme, Faire la ville, comment ? pour qui ?*, actes du séminaire du 6 nov. 1992, CNRS, Laboratoire des mutations urbaines, Institut français d'urbanisme, La documentation Française, 1996, 273 p.
- GILBERT, Guy, GUENGANT, Alain, fiscalité locale et aménagement du territoire, in *Finances locales et aménagement du territoire*, Crédit Local de France, DATAR, 1995, pp. 35-74
- GIRAULT, Claude, *Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales : mode d'emploi*, Paris, Berger-Levrault, 1993, coll. Administration locale, 169 p.
- GONIDEAU, Xavier; ROCCHI, Jean-François, Rapport du groupe "*Intervention économique des collectivités locales*", Commissariat général du Plan, La documentation Française, Paris, 1985, 186 p.
- GONTCHAROFF, Georges, MILANO, Serge, *La décentralisation. Nouveaux pouvoirs, nouveau enjeux*, Paris, Syros, coll. La France des points chauds, 1983, 152 p.
- GREFFE, Xavier, (sous la dir.), *Décentraliser pour l'emploi*, Paris, Economica, 2è édition 1989, 296 p.
- GREFFE, Xavier, *Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Ed. Economica, 1984, 304 p.
- GROUD, Hervé, *Aménagement du territoire et politique industrielle : le rôle des collectivités locales*, doctorat d'Etat, Université de reims, 1990, multigraph. n°90REIMD002.
- GUENGANT, Alain, *Equité territoriale et inégalités. Le rôle de la D.G.F. dans la réduction des inégalités financières entre les communes*, Litec, coll. G.R.A.L., série études et recherches économiques, 1983, n°15, 224 p.
- GUENGANT, Alain, *Taxe professionnelle et intercommunalité*, Paris, Coll. Décentralisation et développement local, L.G.D.J., 1992, 166 p.
- GUESNIER, Bernard, *Développement local et décentralisation*, Genève, Paris, Ed. E.R.E.S.A., diff. Anthropos, 1986, 278 p.
- GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, *Contrats des collectivités locales*, Paris, Ed. Francis Lefebvre, 1995, 772 p.
- GUIBAL, Michel, RAPP, Lucien, TERNEYRE, Philippe, *Lamy Droit public des affaires*, Lamy, ed. 1999.

- *L'interventionnisme économique du département*, Actes des journées d'étude de La Rochelle 25 et 26 avril 1985, Les cahiers de droit public, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers-Centre de Finances Publiques et de Droit économique, Poitiers, 1986, 217 p.
- *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Rapport du Conseil d'Etat, Les études du Conseil d'Etat, La documentation Française, 1992, 203 p.
- *L'action économique des collectivités locales*, Paris, Min. intérieur, coll. Décentralisation, série Textes et documents d'application, diffusion La documentation Française, DGCL, avril 1992, 146 p.
- *La coopération décentralisée, cadre et outils juridiques, aspects institutionnels et relations contractuelles*, Commission de l'Union européenne (D.G. XVI) et GIE PACTE ARE-CCRE, Ed. Continent-Europe, Actes du colloque, E.N.A., Strasbourg, 12 décembre 1996, 1997, 235 p.
- LAFFINEUR, Marc, *Les interventions économiques des collectivités locales dans l'Union européenne*, Rapport au Premier Ministre, sept. 1996-février 1997, 87 p., ann.
- LAMBERT, Alain, *Pour une fiscalité compétitive au service de l'emploi*, Rapport du Sénat, n°118, 1997-1998, 74 p.
- *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, sous la dir. de la Commission européenne (D.G. XVI) et l'Assemblée des Régions d'Europe, L.G.D.J., 1995, 260 p.
- *Le financement du développement local*, CURAPP, P.U.F., 1995, 208 p.
- LE GALES Patrick, *Politique urbaine et développement local (une comparaison franco-britannique)*, Paris, L'harmattan, coll. Logiques politiques n°7, 1993, 319 p.
- LE SAOUT, Rémy (sous la dir.), *L'Intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux*, P.U.R., coll. Espace et territoires, 1997, 235 p.
- *Les communes face aux entreprises en difficulté* : Actes de la journée d'étude du CREAM, 26 avril 1985, Université de Montpellier, CREAM, 1985, 157 p.
- *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Rapport public particulier de la Cour des comptes, Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités et organismes, Les éditions du Journal Officiel, Paris, novembre 1996, 261 p.
- *Les interventions économiques des collectivités locales*, ouvrage à la mémoire de Jean-François BESSON, Collection du GRAL n°10, Laboratoire collect. locales de l'Université d'Orléans, Paris, LITEC, 1981, 239 p.
- *Les sociétés d'économie mixte locales*, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire-D.G.C.L., Paris, La documentation Française, coll. Décentralisation, série textes et documents d'application, 1993, 194 p.
- LIGNIERES, Paul, *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, Litec, Coll. Bibliothèque de droit de l'entreprises n°32, 1994, 533 p.
- MICHEL, Jean-Claude, *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, L.G.D.J., coll. Décentralisation et dév. Local, 1990, 218 p.
- MUZELLEC, Raymond, *Finances locales*, Dalloz, Mémentos, 1995, 253 p.
- MERCIER, Michel, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information du Sénat n°447 – 1999/2000, au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales.
- NEMERY, Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Paris, L.G.D.J., Thèse, Bibliothèque de droit public, 1981, 384 p.
- PAYSANT, André, *Finances locales*, Paris, P.U.F., coll. Droit fondamental-droit financier, 1993, 554 p.
- PERROT, Hubert, *Le perfectionnement des instruments internes et externes de la coopération décentralisée à la française*, Rapport d'activité 1994/1995 du préfet et délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, Ministère des affaires étrangères, nov. 1995, rapport multigr., 18 p. + annexes

- *Politiques d'emploi et territoires*, Actes des rencontres du 13 janvier 1995, ministère du travail et des affaires sociales, La documentation Française, 1996, 263 p.
- PRIET, François, *La décentralisation de l'urbanisme. Essai sur la réforme de 1983-1985*, Paris, L.G.D.J., Bibl. de droit de l'urbanisme et de l'environnement n°2, 1995, 446 p.
- ROUSSET, Michel, *L'action internationale des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., systèmes coll. Locales, 1998, 131 p.
- SAUVEZ, Marc, CERMAKOVA, Helena, *Effets des documents d'urbanisme sur l'implantation d'activités économiques*, Chatenay-Malabry, SAEM, 1988, 49 p., fig., tabl., ann. Plan constr. et architect.
- SIMLER, Philippe, *Cautionnements et garanties autonomes*, Litec, 2^{ème} ed., 1991, 820 p.
- STEIB, Jean, *Les interventions économiques des collectivités territoriales*, Rapport du Conseil Economique et Social, Paris, *Journal Officiel de la République française Avis et Rapports du C.E.S.*, mercredi 3 juin 1987, n°12, 55 p.
- THEVENIANT-MULLER, Martine, *Le développement local. Une réponse à la mondialisation*, Ed. Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économie, 1999, 191 p.

Politique communautaire de cohésion économique et sociale et de contrôle des aides d'Etat

- BARRAU, Alain, *Rapport d'information n°1280 sur la réforme des fonds structurels*, Délégation pour l'Union européenne, Assemblée Nationale, Onzième législature, 17 décembre 1998, 153 p.
- BLUMANN, Claude, *Les aides nationales dans la Communauté européenne*, 1987, Tours, publ. de l'Université de Tours, 133 p.
- CHEROT, Jean-Yves, *Les aides d'Etat dans les communautés européennes*, 1998, Economica, coll. Droit des affaires et de l'entreprise, 379 p.
- DOUTRIAUX, Yves, *La politique régionale de la C.E.E.*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, n°2587, 1992, 2^{ème} éd. 127 p.
- DREVET, Jean-François, *1992-2000 Les régions françaises entre l'Europe et le déclin*, Paris, Ed. Souffles, 1988, 253 p.
- DREVET, Jean-François, *Aménagement du territoire, Union européenne et développement régional*, Paris, Ed. Continent Europe, 1995, 208 p.
- DREVET, Jean-François, *La France et l'Europe des régions*, Paris, Syros-Alternatives, 1992, 235 p.
- GRYNFOGEL, Catherine, *Droit communautaire de la concurrence*, Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes, 1997, 125 p.
- KARPENSCHIF, Michäel, *Le contrôle communautaire des aides publiques nationales*, thèse, Université Jean Moulin Lyon 3, Faculté de droit, C.D.R.E., 2 vol., 1998, 774 p.
- KEPPELNE, Jean-Paul, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire. Règlementation, jurisprudence et pratique de la Commission*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Pratique du droit communautaire, 1999, 712 p.
- PERNIN-ISLA, Anne, *Réglementation et organisation des règles de concurrence dans l'Union européenne*, thèse sc. économique, Toulouse 1, 1994, microfich. N°94TOU10009.
- ROBIN-OLIVIER, Sophie, *Le principe d'égalité en droit communautaire. Etude à partir des libertés économiques*, P.U.A.M., Faculté de Droit et Science politique, 1999, 552 p.
- ROMUS, Paul, *L'Europe régionale*, Bruxelles, Ed. Labor, 1990, 144 p.
- SOUTY, François, *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, 2^{ème} ed., Montchrestien, coll. Clefs, politique, 1999, 160 p.

III – ARTICLES GENERAUX

- AMSELEK, Paul, L'évolution de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *R.D.P.* n° 2/1982 pp 275-294.
- AMSELEK, Paul, Le droit, technique de direction publique des conduites humaines, in *Droits, Revue française de théorie juridique*, n°10 Définir le droit/1, 1989, pp. 7-10.
- AUBY, Jean-Bernard, Prescription juridique et production juridique, *R.D.P.* n° 3/1988, pp. 673-686.
- BARATE, Claude, Les relations contractuelles Etats-collectivités locales, *Rev. Adm.*, 1977, n° 179, pp. 475-480.
- BECHILLON, de, Denys, Le contrat comme norme dans le droit public positif, *R.F.D.A.*, janv-fev. 1992, pp. 15-35.
- BRECHON-MOULENES, Christine, La liberté contractuelle des personnes publiques, *A.J.D.A.*, sept. 1998, pp. 643-650.
- BURDEAU, Georges, Le déclin de la loi, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 8, 1963, pp. 35-41.
- BUREAU, Dominique, La réglementation de l'économie, *Archives de Philosophie du Droit*, 1997, t. 41, pp. 317-339.
- CAILLOSSE, Jacques, Droit public-droit privé : sens et portée d'un partage académique, *A.J.D.A.*, déc. 1996, pp. 955-964.
- CAILLOSSE, Jacques, La progression en cours des techniques contractuelles d'administration, in CADIET, Laurent, CORNU, Gérard, dir., *Le droit contemporain des contrats. Bilan et perspectives*, Actes du séminaire de l'année universitaire 1985-86, Paris, Economica, coll. Travaux et recherches, 1987, pp. 89-124.
- CHAMPAUD, Claude, Contribution à la définition du droit économique, *D.*, 1967, Chron. XXIV, pp. 215-220
- CHEVAILLER, Jacques, Le droit administratif, droit de privilège ?, *Pouvoirs*, n°46, 1988, pp. 57-70.
- CHEVALLIER, Jacques, L'Etat-nation, *R.D.P.*, 1980, pp. 1271-1302.
- CHEVALLIER, Jacques, L'ordre juridique, in CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle, DRAI, Raphaël et alii., *Le droit en procès*, Paris, P.U.F., CURAPP, 1983, pp. 7-38
- CHEVALLIER, Jacques, Présentation, in *Public/privé*, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1995, pp. 5-18.
- CHEVALLIER, Jacques, Vers un droit post-moderne ?, *R.D.P.* n°3-1998, pp. 659-690.
- CHEVRIER, G., Remarques sur l'introduction et les vicissitudes de la distinction du "jus privatum" et du "jus publicum" dans les œuvres des anciens juristes français, *Archives de Philosophie du Droit*, I, 1952, pp. 5-77.
- CUBERTAFOND, Bernard, Du droit au mythe : l'exemple du droit économique français, *Rev. adm.* 1987, pp. 541-544.
- CUBERTAFOND, Bernard, Importance de la loi en droit public économique, *A.J.D.A.*, oct. 1977, pp. 468-482.
- CUBERTAFOND, Bernard, Pour une autre approche du droit : l'exemple du droit économique, *Rev. adm.* 1982, pp. 499-505.
- DALBERA, Jean-Louis, Le retour de l'Etat sur le marché des financements locaux, *R.F.A.P.*, n°84, oct.-dec. 1997, pp. 645-651.
- DANET, Didier, La science juridique, servante ou maîtresse de la science économique ?, *R.I.D. Econ.*, 1993, pp. 5-27.
- DEBBASCH, Charles, Déclin du contentieux administratif ?, *D.*, 1967, chron. XIV, p. 98.

- DOMENACH, Jacqueline, La place du droit dans la régulation de la représentation territoriale de l'Etat, in GLEIZAL, Jean-Jacques (dir.), *Le retour des Préfets ?*, publication du CERDAP, P.U. Grenoble, 1995, pp. 224-230.
- DOUENCE, Jean-Claude, Les conventions entre personnes publiques, *Mélanges Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, pp. 118-134.
- DRAGO, Guillaume, La notion d'entreprise vue de la Constitution, in *Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XXème siècle, Mélanges en l'honneur de Claude Champaud*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 299-315.
- ELLUL, Jacques, Sur l'artificialité du droit et le droit d'exception, *Archives de Philosophie du Droit*, tome 8, 1963, pp. 21-33 (1^{ère} partie), tome 10, 1965, pp. 191-207 (2^{ème} partie).
- FARJAT, Gérard, La notion de droit économique, *Archives de Philosophie du Droit*, 1992, t. 37, pp. 27-62.
- FARJAT, Gérard, Les " sujets de l'entreprise ", *Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XXème siècle, Mélanges en l'honneur de Claude Champaud*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 317-333.
- FRYDMAN, Benoît, Les nouveaux rapports entre droit et économie : trois hypothèses concurrentes, Actes du Colloque international " *Le droit et l'économie : quelles rencontres ?* ", Lyon, Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme, 28 et 29 septembre 1998, 18 p.
- GHESTIN, Jacques, La notion de contrat, *D.*, 1990, n°23, Chron. XXVII, pp. 147-156.
- HAURIOU, André, L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Geny*, tome III, Les sources des diverses branches du droit, Paris, Sirey, 1935, pp. 92-99.
- HAURIOU, André, Le droit administratif de l'aléatoire, *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis TROTABAS*, Paris, L.G.D.J., 1970, pp. 197-225.
- HECQUARD-THERON, Maryvonne, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *A.J.D.A.*, juin 1993, pp. 451-461.
- HELIN, Jean-Claude, La montée de la régulation juridique dans les politiques, *Le Courrier du CNRS*, été 1994, n° 81, pp. 107-108.
- HENRY, Jean-Pierre, La fin du rêve Prométhéen ? Le marché contre l'Etat, *R.D.P.*, mai-juin 1991, pp. 631-656.
- HOUIN, Roger, Le droit commercial et les décrets de 1953, *Droit social*, 1954, pp. 264-267.
- HOULOU, A., La qualification juridique des états de crise, *Gaz. Pal.*, n°121 à 125, 1^{er} au 5 mai 1998, pp. 7-12.
- IMMENGA, Ulrich, Le droit de la concurrence dans l'économie globale, *Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat, Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, Ed. Frison-Roche, 1999, pp. 405-414.
- JACQUEMIN, Alex, Le droit économique, serviteur de l'économie, *R.T.D.Civ.*, n°3/1972, pp. 283-295.
- JEAMMAUD Antoine, SERVERIN Evelyne, Evaluer le droit, *D.*, 1992, Chron. LII, pp. 263-268.
- JEAMMAUD, Antoine, KIRAT, Thierry, VILLEVAL, Marie-Claire, Les règles juridiques, l'entreprise et son institution : au croisement de l'économie et du droit, *R.I.D. Econ.* 1996, pp. 99-141.
- JEAMMAUD, Antoine, La règle de droit comme modèle, *D.*, Chron. XXXIV, 1990, pp. 199-210.
- JEANTET, Ferdinand-Charles, Aspects du droit économique, in *Dix ans de conférences d'agrégation, Etudes de droit commercial offertes à Joseph Hamel*, Paris, Dalloz, 1961, pp. 33-46.
- JOSSERAND, Louis, Comment les textes de loi changent de valeur au gré des phénomènes économiques, in *Etudes de droit civil à la mémoire de Henri Capitant*, Dalloz, 1939, pp. 369-380.

- KIRALY, de, François, Le droit économique, branche indépendante de la science juridique in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Geny*, tome III, Les sources des diverses branches du droit, Paris, Sirey, 1935, pp. 110-123.
- KIRAT, Thierry, Economie et droit : De l'analyse économique du droit à de nouvelles alliances, *Revue économique*, vol.49, n°4, Juillet 1998, pp. 1057-1087.
- LAUBADERE, de, André, Existe-t-il en France un droit administratif économique ?, *Revue de droit prospectif*, n°1-1^{er} semestre 1976, pp. 14-20.
- LEGENDRE, Pierre, La royauté du droit administratif, in La bureaucratie et le droit, thème d'un numéro de la *Revue historique de droit français et étranger*, 1974, pp. 696-732.
- LEITAO-MARQUES, Maria-Manuel, Le droit économique entre l'Etat et le marché, in *Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XXème siècle, Mélanges en l'honneur de Claude Champaud*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 443-461.
- LUHMANN, Niklas, Autorégulation et sociologie du droit, *Droit et société*, n°11-12, 1989, pp. 53-66.
- LUHMANN, Niklas, L'unité du système juridique, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 31, Le système juridique, 1986, pp. 163-188.
- MARBACH, Christian, Les relations contractuelles entre collectivités publiques. Le domaine des interventions économiques, *A.J.D.A.*, mars 1990, pp. 149-152.
- MASPETIOL, Roland, Brèves réflexions sur la règle de droit en tant qu'obstacle ou stimulant du développement économique et social, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 14, 1969, pp. 321-334.
- MERCADAL, Barthélémy, La notion d'entreprise, in *Mélanges offerts à Jean Derruppé, " Les activités et les biens de l'entreprise "*, GLN, Joly ed. et Litec 1991, pp. 9-16.
- MOREAU, Jacques, De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuelle, *A.J.D.A.*, 1965, pp. 3-11.
- MOREAU, Jacques, Les " matières contractuelles ", *A.J.D.A.*, octobre 1998, pp. 747-752.
- NIOCHE, Jean-Pierre, De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques, *R.F.S.P.*, n°1-1982, pp. 32-61.
- OPPETIT, Bruno, Droit et économie, *Archives de Philosophie du Droit*, 1992, t. 37, pp. 17-26.
- PAGES, Jeanne, De l'irréductible et incontournable entreprise, in *Prospectives de droit économique, dialogues avec Michel Jeantin*, Dalloz, 1999, pp. 79-91.
- PETIT, Pascal, Emploi, chômage et politique économique, in BOYER, Robert, SAILLARD, Yves, *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte, Coll. Recherches, 1995, pp. 254-262.
- PETIT, Pascal, La fin des politiques de plein emploi, *Les Temps Modernes*, n°501, avril 1988, pp. 115-138.
- PICARD, Etienne, La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ?, *A.J.D.A.*, sept. 1998, pp. 651-666.
- PONTIER, Jean-Marie, Le droit administratif et la complexité, *A.J.D.A.*, n°3-2000, pp. 187-195.
- RANGEON, François, Réflexions sur l'effectivité du droit, in LOSCHAK, Danièle, dir., *Les usages sociaux du droit*, P.U.F., CURAPP, 1989, pp. 126-149.
- RIVERO, Jean, Droit public et droit privé : conquête ou statu quo ?, *D.*, 1947, Chron. XVIII, pp. 69-72.
- SAVATIER, René, La nécessité de l'enseignement d'un droit économique, *D.*, 1961, Chron., XXII, pp. 117-120.
- SAVY, Robert, La notion de droit économique en droit français, *A.J.D.A.*, mars 1971, pp. 132-138.
- SEVE, René, Droit et économie : quatre paradigmes, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 37, 1992, pp. 63-68.
- STIRN, Bernard, La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif ?, *A.J.D.A.*, sept. 1998, pp. 673-675.

- SUEUR, Jean-Jacques, Ambiguïtés du droit public économique, *R.I.D. Econ.*, 1998, pp. 335-349.
- SUEUR, Jean-Jacques, L'évolution récente du droit économique français, *R.I.D. Econ.* n°2/1996, pp. 207-235.
- SUEUR, Jean-Jacques, Droit économique et méthodologie du droit, *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat, Paris, Ed. Frison-Roche, 1999, pp. 291-308.
- TERNEYRE, Philippe, La liberté contractuelle est-elle un droit fondamental ? Le point de vue constitutionnel, *A.J.D.A.*, sept. 1998, pp. 667-672.
- TROPER, Michel, Système juridique et Etat, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 31, 1986, pp. 29-44.
- VEDEL, Georges, Le droit économique existe-t-il ?, in *Mélanges offerts à Pierre Vigreux*, Tome II Toulouse, Collection travaux et recherches de l'I.P.A.-I.A.E. de Toulouse, 1981, pp. 767-783.
- VLACHOS, Georges, Le droit public économique, branche du droit public, *Rev. de Recherche Juridique-droit prospectif*, 1999, n°4, pp. 1293-1309.
- WILLKE, Helmut, Diriger la société par le droit ?, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 31, 1986, pp. 189-214.

IV – ARTICLES SPECIALISES

Organisation de l'Etat, droit constitutionnel, décentralisation, pouvoir local

- ANDREANI, Jean-Louis, GROSRICHARD, François, L'atout des services publics pour des territoires vivants, *Le Monde*, 26 novembre 1998, p. 18.
- ANDREANI, Jean-Louis, Vers le deuxième âge de la décentralisation, *Le Monde*, mardi 26 mai 1998, p. 13.
- AUBY, Jean-Bernard, L'Europe et la décentralisation, *R.F.D.*, n° 1, sept. 1995, pp. 16-25.
- AUBY, Jean-Bernard, La libre administration des collectivités locales : un principe à repenser ?, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Les 2èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local, Ed. de l'aube, coll. Société et Territoire, 1999, pp. 87-102.
- AUBY, Jean-Bernard, Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites, in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, pp. 3-16.
- AUBY, Jean-François, La nouvelle organisation départementale, *A.J.D.A.* mai 1982, pp. 331-338.
- AUTEXIER, Christian, L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République, *R.D.P.*, 1981, pp. 581-620.
- BAGUENARD, Jacques, L'organisation régionale (Loi du 5 juillet 1972), *R.D.P.*, 1973, pp. 1405-1487.
- BENOIT, Francis-Paul, Vers un renouveau de la décentralisation ?, *R.D.P.*, 1976, pp. 981-984.
- BIAREZ, Sylvie, Pouvoirs et organisations locales - vers un nouveau paradigme, *Sciences de la société*, n° 38, mai 1996, pp. 23-47.
- BIAREZ, Sylvie, Théorie du pouvoir local en France, *R.I.S.A.*, 1988, pp. 425-457.
- BOURJOL, Maurice, *Jurisclasser collectivités territoriales*, V° Statut constitutionnel des collectivités territoriales, fasc. 20 à 24, fasc. 23, Principes de la libre administration.
- BRAIBANT, Guy, L'avenir de l'Etat, in *Droit public, Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, Paris, L.G.D.J., 1997, pp. 39-46.

- CHAMINADE, André, Les perspectives nouvelles de l'intercommunalité. L. n°99-586, 12 juill. 1999, *J.C.P. (G)*, n°37, sept. 1999, pp. 1605-1607.
- CHAMINADE, André, La réforme de la coopération intercommunale, *J.C.P. (G)*, 2000, I, 220, pp. 675-682.
- CHAPUISAT, Jérôme, Autonomie territoriale et régionalisation politique, *A.J.D.A.*, n°1/1983, pp. 61-64.
- CHAPUISAT, Jérôme, Commentaire de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *A.J.D.A.*, février 1983, pp. 81-101.
- CHAPUISAT, Jérôme, Libertés locales et libertés publiques; *A.J.D.A.*, mai 1982, pp. 349-356.
- CHAPUISAT, Louis-Jérôme, Les affaires communales, *A.J.D.A.*, oct. 1976, pp. 470-478.
- CHEVALLIER, Jacques, Administration et développement local, *R.F.A.P.*, n°34, avril-juin 1985, pp. 333-352.
- CHEVALLIER, Jacques, Décentralisation et politiques publiques, *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, n° spécial Décentralisation : bilan et perspectives, pp. 120-126.
- CHEVALLIER, Jacques, La région dans le système administratif français, *L'institution régionale*, CURAPP, PUF, 1984, pp. 15-71.
- CHEVALLIER, Jacques, Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique, in *Centre, périphérie, territoire*, Paris, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1979, pp. 3-131.
- Coll., La décentralisation en marche, *Les Cahiers Français*, n°220, La documentation Française, Paris, 1985, 72 p.
- Coll., La décentralisation, *Le Monde, Dossiers et Documents*, n°107, Paris, 1984.
- COUARIEU, Jacques, Le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, *Rev. adm.* 1979, pp. 77-79.
- D'ARCY, François, DOMENACH, Claude, Une administration nouvelle : les grandes villes, *A.J.D.A.*, oct. 1976, pp. 506-509.
- DEBOUY, Christian, Une nouvelle étape pour la coopération intercommunale. A propos de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, *Collectivités territoriales – intercommunalité*, n°2, déc. 1999, chron. pp. 4-7.
- DEGOFFE, Michel, Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, *A.J.D.A.*, novembre 1999, pp. 911-919.
- DOUENCE, Jean-Claude, La région : collectivité à vocation générale ou spécialisée ?, *R.F.D.A.*, juill.-aout 1986, pp. 539-554.
- DOUENCE, Jean-Claude, La spécialité des personnes publiques en droit administratif français, *R.D.P.*, 1972, pp. 753-810.
- DOUENCE, Jean-Claude, Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local, in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Ed. de l'aube, coll. Société et Territoire, pp. 317-342.
- DUPUY, François, THOENIG, Jean-Claude, La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation, *R.F.S.P.*, n°6/dec. 1983, pp. 962-986.
- DURAN, Patrice, Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques, *L'année sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 227-259.
- DURAN, Patrice, THOENIG, J-C., L'Etat et la gestion publique territoriale, *R.F.S.P.*, n°4, 1996, pp. 580-623.
- FAURE, Alain, Vers une république régionale ?, *Pouvoirs locaux* n°26, sept. 1995, pp. 20-24.
- FAURE, Bertrand, Existe-t-il un " pouvoir local " en droit constitutionnel français ?, *R.D.P.*, 1996, pp. 1539-1553.

- FAURE, Bertrand, La constitutionnalisation du droit des collectivités locales, *L.P.A.*, 15 avril 1999, n°75 (n° spécial Le droit des collectivités locales demain), pp. 12-13.
- FAVOREU, Louis, Décentralisation et constitution, *R.D.P.*, 1982, pp. 1259-1295.
- FAVOREU, Louis, Les bases constitutionnelles de la décentralisation, in *Révolution et décentralisation*, in MOREAU, J., VERPEAUX, M., *Révolution et décentralisation, Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Paris, Economica, coll. Droit public positif, 1992, pp. 83-88.
- FAVOREU, Louis, Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales in *La nouvelle décentralisation*, sous la direction de Franck Moderne, Pierre Bon, Paris, Sirey, 1983, pp. 15-38.
- FAVOREU, Louis, Libre administration et principes constitutionnels, in DARCY, Gilles, MOREAU, Jacques, (sous la dir.), *La libre administration des collectivités locales*, Paris, Aix-en-provence, P.U. Aix Marseille, Ed. Economica, 1984, pp. 63-71.
- FROMONT Michel, La nouvelle répartition des compétences entre l'Etat, les régions et les départements en France, *R.I.S.A.*, vol. 53, n°4, 1987, pp. 599-608.
- GACHET, Bernard, SCHULTE-BECKHAUSEN, Sabine, VALOTTI, Giovanni, Evolution des politiques locales d'offre de services publics locaux, une analyse comparative, in MONNIER, Lionel, THIRY, Bernard (eds), *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*, De Boeck Université, Ciriec int., coll. Ouverture-économiques-Jalons, 1997, pp. 232-246.
- GILBERT, Guy, L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question ?, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Ed. de l'aube, coll. Société et Territoire, 1999, pp. 159-189.
- GIUILY, Eric, Historique de la réforme Defferre, in HAMON, Léo, (sous la dir.), *La région de De Gaulle à nos jours*, Ed. Maison des Sciences de l'homme, Paris, dec. 1992, pp. 115-125.
- GREMION, Catherine, Le cheminement des idées de région et de décentralisation sous la V^{ème} République, in HAMON, Léo, (sous la dir.), *La région de De Gaulle à nos jours*, Ed. Maison des Sciences de l'homme, Paris, dec. 1992, pp. 17-41.
- GROSRICHARD, François, Le tangage du territoire : dix ans après les lois defferre, trente ans après la création de la D.A.T.A.R., les collectivités devenues plus autonomes redécouvrent le rôle régulateur de l'Etat, *Le Monde*, 16 novembre 1992, p. 17.
- GROSRICHARD, François, Une révolution au cœur de la France, *Le Monde*, 17 avril 1982, p. 1 et p. 22.
- GRUBER, Annie, La réforme de la coopération intercommunale : une nouvelle architecture pour l'intercommunalité, 4 parties, *L.P.A.*, n°32, 15 fév. 2000 (pp. 4-9), n°33, 16 fév. 2000 (pp. 4-14), n°34, 17 fév. 2000 (pp. 16-22), n°35, 18 fév. 2000, pp. 4-11.
- HELIN, Jean-Claude, Les contrôles sont-ils efficaces ?, *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp. 115-134.
- JOBERT, Bruno, SELLIER, Michèle, Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique, *R.F.S.P.*, n°2/avril 1977, pp. 205-227.
- JOYAU, Marc, Où réside l'autonomie locale en droit français ?, *Pouvoirs Locaux*, n°33 II/1997, pp. 117-123.
- LE GALES, Patrick, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *R.F.S.P.*, n° 1, fév. 1995, pp. 57-95.
- LORIT, Jean-François, Décentralisation et déconcentration ; antagonisme ou complémentarité : vers un renforcement de l'échelon régional de l'administration de l'Etat, *Rev. adm.*, 1986, n°229, pp. 27-32.
- LORRAIN, Dominique, Après la décentralisation, l'action publique flexible, *Sociologie du travail*, n°3/1993, pp. 285-307.
- LORRAIN, Dominique, De l'administration républicaine au gouvernement urbain, in *Sociologie du travail* n° 4/1991, pp. 461-484.
- LORRAIN, Dominique, La montée en puissance des villes , in *Economie et humanisme* n° 305, janvier - février 1989, pp. 6-20.

- LUCHAIRE, François, LUCHAIRE, Yves, Réflexions sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, in *Liberté, Mélanges Jacques Robert*, 1998, Montchrestien, pp. 165-176.
- MABILEAU, Albert, Les génies invisibles du local; Faux-semblants et dynamiques de décentralisation, *R.F.S.P.*, vol. 47 n° 3-4 juin/aout 1997, pp. 340-376.
- MABILEAU, Albert, Les institutions locales et les relations centre-périphérie, , in Grawitz, Madeleine, Leca, Jean, *Traité de science politique*, vol. 2, Paris, 1985, pp. 553-598.
- MACHELON, Jean-Pierre, Pouvoir municipal et pouvoir central sous la III^{ème} République. La loi du 5 avril 1884, *Rev. adm.*, 1996, pp. 150-156.
- MADIOT, Yves, Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1996, pp. 964-972.
- MARCOU, Gérard, Gouverner les villes par le droit, *La gouvernabilité*, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1996, pp. 174-205.
- MARCOU, Gérard, L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites, in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Ed. de l'aube, coll. Société et Territoire, 1999, pp. 31-86.
- MARCOU, Gérard, L'expérience française de régionalisation (la décentralisation régionale dans l'Etat unitaire), in *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 503-519.
- MENY, Yves, Les politiques des autorités locales, in *Traité de Science politique, volume 4 " les politiques publiques "*, P.U.F., 1985, pp. 421-465.
- MOREAU, Jacques, Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité, *A.J.D.A.*, spécial bilan dix ans de décentralisation, 20 avril 1992, pp. 55-59.
- MOREAU, Jacques, La commune et la loi du 2 mars 1982, chronique législative, *A.J.D.A.*, mai 1982, pp. 307-331.
- MULLER, Pierre, Entre le local et l'Europe, La crise du modèle française de politiques publiques, *R.F.S.P.*, n°2, avril 1992, pp. 275-297.
- MUZELLEC, Raymond, La péréquation financière entre les collectivités locales : perspectives et réalités, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 923-935.
- OSMONT, Annick, La " gouvernance " : concept mou, politique ferme, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Gouvernance, n°80-81, décembre 1998, pp. 19-25.
- PERRIN, Bernard, La coopération intercommunale : réforme ou révision ?, in *Annuaire des collectivités locales*, Litec, Paris, 1997, pp. 47 et ss.
- PHILIP, Loïc, Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, *R.F.D.A.*, n°3-1992, p. 453-462.
- PONTIER, Jean-Marie, L'émergence de l'interrégionalité, *L.P.A.* n°114, 23 septembre 1998, pp. 4-12.
- PONTIER, Jean-Marie, La décentralisation et le temps, *R.D.P.*, n°4, 1991, pp. 1217-1238.
- PONTIER, Jean-Marie, La décentralisation souhaitée, un horizon chimérique, *Rev. adm.*, 1997, n°297, mai-juin, pp. 310-318.
- PONTIER, Jean-Marie, La décentralisation, une construction inachevée, *Rev. adm.* 1997, n°296 mars-avril, pp. 182-190.
- PONTIER, Jean-Marie, La nouvelle réforme des structures de la coopération intercommunale, *Rev. adm.*, sept.-oct. 1999, n°311, pp. 516-521.
- PONTIER, Jean-Marie, Libres interrogations sur l'organisation et la libre administration des collectivités territoriales locales, *Rev. Adm.*, 1994, pp. 61-70.
- PONTIER, Jean-Marie, Semper manet. Sur une clause générale de compétence, *R.D.P.*, 1984, pp. 1443-1472.

- PONTIER, Jean-Marie, Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique, *A.J.D.A.*, octobre 1997, pp.723-730.
- QUERMONNE, Jean-Louis, De l'espace public au modèle politique, in *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 343-348.
- RANGEON, François, Contrat et décentralisation : de nouvelles formes de régulations au plan local, in CLAM, Jean, MARTIN, Gilles, *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, L.G.D.J. et Maison des sciences de l'homme et Réseau européen droit et société, Coll. Droit et société, recherches et travaux : 5, 1998, pp. 321-334.
- RANGEON, François, Le gouvernement local, in *La gouvernabilité*, P.U.F., C.U.R.A.P.P., 1996, pp. 166-173.
- REY, Pierre-Stéphane, PETIT, Philippe, Loi chevènement : la nouvelle donne !, *Les Cahiers Jurid. des Coll. Territ. et des Assoc.*, n°40- juin-juill. 1999, pp. 16-17.
- ROIG, Charles, Théorie et réalité de la décentralisation, *R.F.S.P.*, n° 3-juin 1966, pp. 445-471.
- ROUSSILLON, Henri, Les communes et le découpage communal, in MOREAU, J., VERPEAUX, M., *Révolution et décentralisation, Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Paris, Economica, coll. Droit public positif, 1992, pp. 177-186.
- ROUX, André, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *R.F.D.A.*, mai-juin 1992, pp. 435-452.
- THOENIG, Jean-Claude, L'action publique locale entre autonomie et coopération, in Les 2èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Ed. de l'aube, coll. Société et Territoire, 1999, pp. 103-127.
- TROPER, Michel, La libre administration et la théorie générale du droit. Le concept de libre administration, in DARCY, Gilles, MOREAU, Jacques, (sous la dir.), *La libre administration des collectivités locales*, Paris, Aix-en-provence, P.U. Aix Marseille, Ed. Economica, 1984, pp. 55-62.
- TURPIN, Dominique, Provinces et départements, in *Révolution et décentralisation*, in MOREAU, J., VERPEAUX, M. (dir.) *Révolution et décentralisation*, Paris, Economica, coll. Droit public positif, 1992, pp. 187-202.
- VERPEAUX, Michel, La loi du 12 juillet 1999 et la nouvelle intercommunalité : aspects institutionnels, *Rev. Gén. Des Coll. Territoriales*, 2000, pp. 139-156.
- VIRIEUX, Jean-Marc, Les projets de décentralisation de 1972 à 1981, *Les Cahiers français*, n°204, janv.-fév. 1982, pp. 34-39.

Interventionnisme, libertés économiques, intérêt général, Etat de droit

- ASHFORD, Douglas, E., Une approche historique de l'Etat providence, *R.F.A.P.*, 1986, pp. 495-510.
- AUTIN Jean-Louis, Illusions et vertus de l'Etat de droit administratif, in COLAS, Dominique (dir.), *L'Etat de droit*, travaux de la mission sur la modernisation de l'Etat, P.U.F., coll. Questions, 1987, pp. 145-170.
- AUTIN, Jean-Louis, Réflexions sur l'usage de la régulation en droit public, in MIAILLE, Michel (sous la dir.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1995, pp. 43-55.
- BAZEX, Michel, La déréglementation, *A.J.D.A.*, 1986, pp. 635-642.
- CAILLOSSE, Jacques, L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience ?, in LACASSE, François, THOENIG, Jean-Claude, *L'Action publique*, Institut de management public, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1996, pp. 307-333.
- CAILLOSSE, Jacques, La réforme administrative et la question du droit, *A.J.D.A.*, janv. 1989, pp. 3-8.

- CAILLOSSE, Jacques, Le droit administratif contre la performance publique ?, *A.J.D.A.*, n°3-1999, pp. 195-211.
- CAILLOSSE, Jacques, Le droit administratif français saisi par la concurrence ?, *A.J.D.A.* fév. 2000, pp. 99-103.
- CARCASSONNE, Guy, Société de droit contre Etat de droit, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, l'Etat de droit*, Dalloz, 1996, pp 37-45.
- CARTELIER, Lysiane, Politique européenne de la concurrence et nouvelles régulations publiques, in *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, *Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat*, Paris, Ed. Frison-Roche, 1999, pp. 353-365.
- CHEROT, Jean-Yves, Les méthodes du juge administratif dans le contentieux de la concurrence, *A.J.D.A.*, sept. 2000, pp. 687-696.
- CHEVALLIER, Jacques, De quelques usages du concept de régulation, in MIAILLE, Michel (dir.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1995, pp. 71-93.
- CHEVALLIER, Jacques, L'Etat de droit, *R.D.P.*, n° 2/1988 pp 313-380.
- CHEVALLIER, Jacques, L'intérêt général dans l'administration française, *R.I.S.A.*, vol. XLI, 1975, pp. 325-350.
- CHEVALLIER, Jacques, La dimension symbolique du principe de légalité, *R.D.P.*, 1990, p. 1651-1677.
- CHEVALLIER, Jacques, La mondialisation de l'Etat de droit, in *Droits et politique à la croisée des cultures*, *Mélanges Philippe Ardant*, L.G.D.J., 1999, pp. 325-337.
- CHEVALLIER, Jacques, Les doctrines de l'Etat de droit, *Les Cahiers français*, n°288, Le droit dans la société, oct-déc. 1998, pp. 3-8.
- CHEVALLIER, Jacques, Les enjeux de la déréglementation, *R.D.P.*, n° 2/87 pp 281-319.
- CHEVALLIER, Jacques, Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général, in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, C.U.R.A.P.P., Paris, PUF, 1979, vol 2, pp. 12-45.
- CORAIL de, Jean-Louis, Le juge administratif et la qualification des interventions de l'Etat dans le domaine de l'économie, in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Ed. Cujas, Paris, 1977, pp. 299-319.
- DELCROS, Xavier, Le contrôle du juge administratif français en matière d'aides publiques, *A.J.D.A.*, juin 1993 pp. 462-471.
- DELMAS-MARSALET, Jacques, Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat, *E.D.C.E.*, n°22, 1969, pp. 133-162.
- DESWARTE, Marie-Pauline, Intérêt général, bien commun, *R.D.P.*, 1988, pp. 1289-1313.
- DESWARTE, Marie-Pauline, L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *R.F.D.C.*, 1993, pp. 23-58.
- DEWATRIPONT, Mathias, PRAET, Peter, Pourquoi l'Etat intervient-il dans l'économie ?, *Problèmes économiques*, n°2.640 du 17 nov. 1999, pp. 3-6.
- DRAGO, Roland, Aspects du contrôle exercé par le juge administratif sur la politique économique, *Mélanges W.J. Gandshof Van Der Meersch, Tome troisième, Droit public belge et étranger*, Bruxelles, Ed. Bruylant et Paris, L.G.D.J., 1972, pp. 455-475.
- DRAGO, Roland, Liberté d'entreprendre et environnement. La question des installations classées, in *Mélanges Jacques Robert, Liberté*, 1998, Montchrestien, pp. 101-110.
- DUCOULOUX-FAVARD, Claude, La loi Le Chapelier et la liberté du commerce, *L.P.A.*, n°69-9 juin 1989, pp. 28-34.
- EMERI Claude, L'Etat de droit et les systèmes polyarchiques européens, *R.F.D.C.*, 1992, n°9, pp. 27-41.
- FAVOREU Louis, De la démocratie à l'Etat de droit, *Le débat*, n°64, mars – avril 1991, pp. 157-162.

- FAVOREU, Louis, La Déclaration des droits de l'homme et le Conseil constitutionnel, in *Regards sur l'actualité*, n° 153, juillet - août 1989 pp. 13-25.
- FERRIER, Didier, La liberté du commerce et de l'industrie, in *Droits et libertés fondamentaux*, CABRILLAC, Rémy, FRISON-ROCHE, Marie-Anne, REVET, Thierry, 4^{ème} ed., Paris, Dalloz, coll. Préparation au CRFPA, 1997, pp. 505-517.
- FITOUSSI, Jean-Paul, Politique budgétaire et régulation de l'activité économique : un sujet controversé, *R.F.F.P.*, 1994, n°46, pp. 41-49.
- FRISON-ROCHE, Marie-Anne, La régulation économique : un droit en émergence, *Le Monde*, 16 nov. 1999, p. 22.
- FROMONT, Michel, Le contrôle de l'appréciation des faits économiques dans la jurisprudence administrative, *A.J.D.A.*, 1966, pp. 592-593.
- FROMONT, Michel, Le contrôle des aides financières publiques aux entreprises privées, *A.J.D.A.*, janv. 1979, pp. 3-12.
- GUIBAL, Michel, La justification des atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie, *A.J.D.A.*, juin 1972, pp. 330-344.
- GUYON, Yves, Que reste-t-il du principe de la liberté du commerce et de l'industrie ?, in *Dix ans de droit de l'entreprise*, LITEC, 1978, pp. 4-18.
- HAMON, Léo, L'Etat de droit et son essence, *R.F.D.C.*, 1990, p. 699-712.
- HATEM, Fabrice, Industrie : le défi de la mondialisation, *Libération*, mercredi 2 oct. 1992, p. 5.
- HENRY, Jean-Pierre, Vers la fin de l'Etat de droit ?, *R.D.P.*, 1977, pp. 1211-1235.
- HOLCBLAT, Norbert, Travail, formation, emploi. Les politiques de l'emploi en France depuis 1974, *Problèmes économiques* n° 2509 du 26 février 1997, pp. 1-9.
- ISRAEL, Jean-Jacques, Le droit de la concurrence et le juge administratif à propos de l'énigme de l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 : la réponse du Conseil d'Etat, *Gaz. Pal.*, 25-29 décembre 1998, doctrine, pp. 2-3.
- JEAMMAUD, Antoine, Normes juridiques et action. Notes sur le rôle du droit dans la régulation sociale, in MIAILLE, Michel (dir.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1995, pp. 95-125.
- JULIEN-LAFERRIERE, François, L'Etat de droit et les libertés, in *Pouvoir et liberté, Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 153-176.
- KHDIR, Moncef, Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie : mythe ou réalité ?, *D. Chronique*, 1994, pp. 30-33.
- LE CACHEUX, Jacques, La déréglementation aux Etats-Unis, *Les Cahiers français*, n°228, oct. déc. 1986, pp. 51-53.
- LEBAUBE, Alain, Les pouvoirs publics pris de vitesse par la déréglementation, *Le Monde, initiatives*, du 6 janvier 1999, p. VII.
- LEFONDRE, Michel, Le retrait d'aides financières publiques, *Rev. adm.*, n°272, 1993, pp. 131-142.
- LEISNER, Walter, L'Etat de droit : une contradiction ?, *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1974, pp. 65-79.
- LEPAGE, Henri, Le libéralisme de Friedrich August Hayek, *Les Cahiers français*, n°228, oct.-déc. 1986, pp. 35-41.
- LOINGER, Guy, L'aménagement du territoire face à la globalisation de l'économie, in LOINGER, Guy, NEMERY, Jean-Claude (sous la dir.), *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*, Paris, Montréal, L'Harmattan, coll. Administration, aménagement du territoire, 1998, pp. 15-25.
- LOMBARD, Martine, A propos de la concurrence entre opérateurs publics et privés, *D.*, 1994, n°22, chron., pp. 163-169.

- LORRAIN, Dominique, Administrer, gouverner, réguler, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Gouvernance, n°80-81, décembre 1998, pp. 85-92.
- LOSCHAK, Danièle, Le principe de légalité. Mythes et mystifications, *A.J.D.A.*, 1981 pp. 387-392.
- MANIN, Bernard, Friedrich-August Hayek et la question du libéralisme, *R.F.S.P.*, 1983, n°1, pp. 41-64.
- MEGRET, Jacques, Le contrôle par le juge administratif de l'intervention économique de l'Etat dans les Etats Membres des Communautés européennes, *Mélanges W.J. Gandshof Van Der Meersch*, Tome 3, *Droit public belge et étranger*, Bruxelles, Ed. Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1972, pp. 579-600.
- MERTENS DE WILMARS, J., NYSENS, Harold, Intégration européenne et correction des mécanismes du marché. Un modèle économique et social européen, in *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, *Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat*, Paris, Ed. Frison-Roche, 1999, pp. 557-579.
- MIAILLE, Michel, Le retour de l'Etat de Droit. Le débat en France, in COLAS, Dominique (sous la dir.), *L'Etat de droit*, P.U.F., coll. Questions, 1987, pp. 215-251.
- MILLON, Charles, L'imbrication des pouvoirs, limite de la démocratie, *Pouvoirs*, n°60-1992, pp. 41-53.
- MOHAMED SALAH, Mohamed Mahmoud, Les transformations de l'ordre public économique. Vers un ordre public régulateur ? *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, *Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat*, Paris, Ed. Frison-Roche, 1999, pp. 261-289.
- MORAND, Charles-Albert, Le droit de l'Etat providence, *Revue de droit suisse*, 1988, p. 527 et s.
- MORANGE, Georges, Réflexions sur la protection accordée par le juge administratif à la liberté du commerce et de l'industrie, *D.*, chron. XXII, 1956, pp. 117-120.
- NITSCH, Nicolas, Les principes généraux du droit à l'épreuve du droit public économique, *R.D.P.*, 1981, pp. 1549-1579.
- PERRIN, Evelyne, Ville et emploi, à la recherche d'un nouveau cercle vertueux, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 76, « Ville, emploi, chômage », 1997, pp. 109-119.
- PONTIER, Jean-Marie, L'intérêt général existe-t-il encore ?, *D.*, Chron., 1998, pp. 327-333.
- PORTELLI, Hugues, La fin du principe d'uniformité. Approche comparative, in *Droits et politique à la croisée des cultures*, *Mélanges Philippe Ardant*, L.G.D.J., 1999, pp. 453-460.
- PUGEAULT, Serge, Décentralisation et aménagement du territoire, *L.P.A.*, 15 avril 1999, n°75, pp. 33-34.
- RAINELLI, Michel, Vers un ordre concurrentiel mondial ?, *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, *Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat*, Paris, Ed. Frison-Roche, 1999, pp. 493-502.
- RENARD-PAYEN, Olivier, Principe de la liberté du commerce et de l'industrie, *J.-Cl. Adm.*, fasc. 255.
- RICHER, Laurent, Le juge économiste ?, *A.J.D.A.*, sept. 2000, pp. 703-705.
- RIVERO, Jean, Etat de droit, état du droit, *L'Etat de droit*, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, Dalloz, 1996, pp. 609-614.
- ROSA, Jean-Jacques, L'Etat ou le marché, un faux dilemme, *Les Cahiers français*, n°228, oct. déc. 1986, 46-49.
- SAUVE, Jean-Marc, Etat de droit et efficacité, in *A.J.D.A.*, 20 juill./20 août 1999, pp. 119-128.
- SAVY, Robert, Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'administration, *A.J.D.A.*, 1972, pp. 3-25.
- SCHOETTL, Jean-Eric, Intérêt général et Constitution, in *L'intérêt général*, rapport du Conseil d'Etat, 1999, pp. 374-386.
- SPINDLER, Jacques, L'évolution des conceptions théoriques et des instruments de la politique budgétaire, *R.F.F.P.*, 1994, n°46, pp. 29-39.

- STIRN, Bernard, Droit public et droit de la concurrence, pp. 555-564 in *Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XXème siècle, Mélanges en l'honneur de Claude Champaud*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 555-564.
- TENZER, Nicolas, L'Etat territorial. Entre puissance et droit, *Pouvoirs locaux*, n°33 II/1997, pp. 96-99.
- TERNEYRE, Philippe, La détermination des personnes responsables des dommages causés par l'interventionnisme économique de la puissance publique, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3/1987, pp. 33-36 (*JCP E.* n° 29/30 du 23 juillet 1987).
- TERNEYRE, Philippe, La stabilité juridique des aides financières publiques aux entreprises privées, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3-1989, pp. 28-31.
- TESTU, Xavier François, La distinction du droit public et du droit privé est-elle idéologique ?, *D.*, n° 37-22 octobre 1998, chron. pp. 345-355.
- TROPER Michel, Le concept d'Etat de droit, *Droits*, 1992, n°15, pp. 51-63.
- TRUCHET, Didier, Etat et marché, *Archives de Philosophie du Droit*, tome 40, 1996, pp. 314-325.
- TRUCHET, Didier, L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat : retour aux sources et équilibre, *L'intérêt général*, rapport du Conseil d'Etat, 1999, pp. 361-373.
- TRUCHET, Didier, Les personnes publiques disposent-elles, en droit français, de la liberté d'entreprendre ?, *Dalloz, affaires*, n°24-1996, pp. 731-735.
- TRUCHET, Didier, Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut du service public, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 427-439.
- WACHSMANN, Patrick, L'Etat de droit et ses ombres. Une lecture anachronique du Fidelio de Beethoven, in *Pouvoir et liberté, Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 307-316.
- WOEHLING, Jean-Marie, Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France, *Rev. Adm.*, n° spécial n°7, "Les juridictions administratives dans le monde – France-Allemagne", 1999, pp. 75-97.

Actions et compétences économiques territoriales de l'Etat

- A.C., La suppression ou la création de locaux industriels et de bureaux dans la région parisienne. Le régime des primes et redevances, *A.J.P.I.*, fév. 1962, pp. 89-93.
- ALBERT, Jean-Luc, Implantation d'entreprises, aménagement du territoire et incitations fiscales : pour une démarche renouvelée, in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe* Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 489-507.
- ALBERT, Jean-Luc; PEREAU, Jean-Louis, De l'inégalité pour préserver ou restaurer l'égalité : les nouveaux instruments financiers et fiscaux de l'aménagement du territoire, *Revue de Géographie de Lyon*, 1995, n° 2, pp. 141-148.
- ARDANT, Philippe, L'égalité des personnes en droit public ou à la poursuite de l'insaisissable égalité réelle, in *La personne humaine, sujet de droit*, 4èmes Journées René Savatier, Paris, P.U.F., Poitiers, publication de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, tome 24, 1994, pp. 135-144.
- ARRIGHI DE CASANOVA, Emile, Les quasi-contrats du Plan, *Droit social*, n°6, juin 1965, pp. 341-355.
- ARTS, Dirk, LENAERTS, Koen, La personne et le principe d'égalité en droit communautaire et dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, in *La personne humaine, sujet de droit*, Paris, P.U.F., 1994, pp. 101-134.
- ARZUL, Guy, La création de droits réels sur le domaine public, *Etudes foncières*, déc. 1997, pp. 21-25.
- ASCHER, François, Projet public et réalisation privées, le renouveau de la planification des villes, *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 51, oct. 1991, pp. 4-15.

- AUBRY, François-Xavier, Réflexion à propos de l'Etat péréquateur, *L.P.A.*, 15 avril 1999, n°75, pp. 19-25.
- AUBY, Jean Bernard, Faut-il abroger la loi Royer ? Un point de vue de juriste, *R.D. Imm.*, oct.-déc. 1994, pp. 559-561.
- AUBY, Jean-Bernard, La notion " d'ensemble commercial " ou " d'unité économique " (L.n. 90-1260, 31 déc. 1990), *Dr. Adm.*, janvier 1991, p. 24.
- AUBY, Jean-Bernard, Le bail emphytéotique sur le domaine public, *C.J.E.G.*, 1991, Hors série, Colloque « *Domaine public et activités économiques* », 20-21 sept. 1990, Faculté de Droit de Paris Saint-Maur, pp. 70-80.
- AUBY, Jean-Bernard, Le statut de l'activité commerciale en Droit de l'urbanisme, *Droit et ville* n° 28, 1989 pp. 73-91.
- AUGUSTIN, Jean-Marie, L'égalité à l'équerre du droit, in *Egalité des droits, égalité des chances*, n° spécial de la *Revue française des affaires sociales*, n°4-oct-déc. 1998, pp. 9-24.
- BATAILLER, Francine, Une nouvelle technique d'économie concertée : les " quasi-contrats " pour l'exécution du Plan, *R.S. Fin.*, 1964, pp. 365-386.
- BAZEX, Michel, Contrats de plan entre l'Etat et les entreprises publiques, *A.J.D.A.*, 1984, pp. 68-71.
- BAZEX, Michel, Entreprises publiques, *A.J.D.A.*, doctrine, avril 1983, pp. 241-243.
- BAZEX, Michel, GUYON, Yves, L'extension du secteur public 1981-1982, *J.C.P. (G.)*, 1983, I, 3127 et *J.C.P. (C.I.)*, 1983, I, 13924.
- BEAULIEU, J., L'échelon local dans l'action économique régionale, *Rev. adm.*, n°82, 1961 pp. 418-419.
- BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, 1999, pp. 80-91.
- BEHAR, Daniel, Question urbaine et question sociale : quel lien pour quelle politique publique ?, *Problèmes économiques* n°2574 du 24 juin 1998, pp. 1-5.
- BELLOUBET-FRIER, Nicole, Le principe d'égalité, *A.J.D.A.*, n°spécial du 20 juillet-20 août 1998, Les droits fondamentaux, une nouvelle catégorie juridique, pp. 152-164.
- BELTRAME, Pierre, La fiscalité de l'aménagement du territoire, ses modalités, ses incidences politiques, *R.S.Fin.*, avril-juin 1967, pp. 280-350.
- BERNARD, Paul, L'administration, l'entreprise et l'emploi, *Rev. adm.*, 1996, n°290, pp. 197-203.
- BERNARD, Paul, Le relais régional, base stratégique de l'Etat, *Administration*, n°179, oct. 1998, pp. 20-26.
- BERNARD, Paul, Loi sur l'aménagement du territoire : un texte fondateur, *Rev. adm.*, 1995, n°283, pp. 70-75
- BERNASCONI, Jacques, Réflexions sur le zonage, *J.C.P. ed. G.*, 1982, I-dogtrine, n°3084.
- BERSANI, Catherine, Les D.T.A. où le retour de l'Etat gendarme, *Etudes foncières*, n°83-été 1999, pp. 8-15.
- BESANGER, Eric, Incitation fiscales et sociales en faveur des entreprises dans le cadre de la politique d'aménagement et de développement du territoire, *L.P.A.*, n°54, 5 mai 1997, pp. 4-8.
- BIAREZ, Sylvie, Les zones à urbaniser en priorité : logique et contradictions, *Bull. I.I.A.P.*, oct.-déc. 1972, n°24, pp. 753-774.
- BISCHOFF, Alain, La réforme de l'urbanisme commercial, *J.C.P., Ed. N.* 1996, prat., pp. 767-773.
- BLOCH-LAINE, François, Pour une réforme de l'administration économique, *Revue économique*, n°6-1962, pp. 861-885.
- BODIGUEL, Jean-Luc, Les commissions de développement économique régional, *R.F.S.P.*, n°3-juin 1966, pp. 472-492.

- BONNAUD, Jean-Jacques, Les instruments d'exécution du Plan utilisées par l'Etat à l'égard des entreprises, *Rev. eco.*, 1970, pp. 554-596.
- BORGETTO, Michel, Egalité, solidarité...équité ?, in *Le préambule de la constitution de 1946, Antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, CURAPP, 1996, pp. 239-279.
- BOULOUIS, Jean, Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques : les " directives ", in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Ed. Cujas, Paris, 1977, pp. 191-203.
- BOURETZ, Pierre, L'Affirmative action ou les infortunes de l'égalité, *Pouvoirs*, n°59, 1991, pp. 115-128.
- BOUVIER, Michel, L'expérimentation de zones d'entreprises en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis : dérégulation et évolution de l'interventionnisme étatique, *R.F.F.P.*, n°9, 1985, pp. 147-169.
- BOUYSSOU, Fernand, La loi Doubin du 31 décembre 1990 et la prohibition des lotissements commerciaux, *JCP (G)*, n°11, 1991, I, 3494, doctrine pp. 87-93.
- BOUYSSOU, Fernand, La réforme de l'urbanisme commercial, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1993, pp. 921-935.
- BOUYSSOU, Fernand, La réforme de l'urbanisme commercial, *A.J.D.A.*, octobre 1996 pp. 754-761.
- BOUYSSOU, Fernand, Urbanisme commercial. Le juge administratif est-il assez sévère ?, *Mon. T.P.B.*, 2 juin 2000, n°5036, pp. 84-85.
- BOUYSSOU, Fernand, Les documents d'urbanisme et les activités commerciales, *Droit et ville* n° 28, 1989, pp. 9-12.
- BOUZELY, J.-C., La réforme de la planification et les collectivités locales, *Rev. adm.* 1982, n°208, pp. 422-425.
- BOUZELY, J.-C., Le rôle économique du commissaire de la République, *Rev. adm.*, n°223, 1985, pp. 72-75.
- BRAIBANT, Guy, Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, in *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Colloque des 25 et 26 mai 1989, P.U.F., Coll. Recherches politiques, 1989, pp. 97-110.
- BRAIBANT, Guy, Nouvelles réflexions sur les rapports du droit et de l'équité, *R.F.A.P.*, 1992, pp. 687-691.
- BREUILLARD, Michèle, Les zones d'entreprises britanniques : une expérience de dérégulation plus qu'une mesure de conversion économique, *Les cahiers du CRAPS*, n°8, juin 1989, pp. 98-122.
- BRODHAG, Christian, Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale, *Pouvoirs locaux* n°34, sept. 1997, pp. 27-33.
- BRUNET, Roger, Développement du territoire : une loi, peu de foi, *Economie et humanisme*, n° 331, dec. 1994, pp. 81-83.
- BRUNO, Claude, La taxe sur les locaux à usage de bureaux en Ile-de-France, *A.J.P.I.*, 1991 pp. 238-239.
- BRUNO, Claude, Les zones franches urbaines : avantages fiscaux, *A.J.P.I.*, mars 1997, pp. 201-203.
- BUCH, Henri, La notion d'égalité dans les principes généraux du droit, in *L'égalité*, vol. 1, Travaux du centre de philosophie du droit de l'Université libre de Bruxelles, Etablissements Emiles Bruylant, Bruxelles, 1971, pp. 196-225.
- BUISSON, Jacques, Principe d'égalité et discriminations positives, *R.F.F.P.*, sept. 1998, n°63 pp. 37-46.
- BUQUET, Léon, Le Plan Monnet, *D.*, 1947, Chron. VIII, pp. 29-32.
- BURDEAU, Georges, Le Plan comme un mythe, in *La Planification comme processus de décision*, Cahiers de la F.N.S.P., n°140, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences pol., 1965, pp. 35-48.
- BURON, Claude, Les contrats d'aménagement conclus entre l'Etat et les villes moyennes, *A.J.D.A.*, octobre 1976, pp. 510-518.

- CADIC, Jean-Yves, Le contrat de programme, essai de rationalisation de la gestion des entreprises publiques, *A.J.D.A.*, n°12, décembre 1979, pp. 12-27.
- CADOUX, Charles, L'avenir de la décentralisation territoriale, *A.J.D.A.*, mai 1963, pp. 268-272.
- CAHIN, Gérard, Les zones franches urbaines, bilan juridique provisoire, *A.J.D.A.*, juin 1999, pp. 467-477.
- CARSALADE, Yves, La première génération de contrats de plan Etat-régions, 1984-1988 *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°29, déc. 1989, pp. 47-56.
- CASCALES, Michèle, 1994-1998, Les contrats de plan Etat-Région, *R.F.F.P.*, 1995, n°52, pp. 139-156.
- CASCALES, Michèle, Contrat de plan, 3ème génération, un cadre rénové, *R.F.D.*, 1996, n° 3, pp. 25-30 (première partie) et mars 1996, n° 4, pp. 143-150 (deuxième partie).
- CASCALES, Michèle, La coopération intercommunale, une exigence centenaire, in NEMERY, Jean-Claude, WACHTER, Serge (sous la dir.), *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises*, D.A.T.A.R. et Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, Paris, 1993, pp. 77-84.
- CASCALES, Michèle, La préparation *in itinere* des prochains contrats de plan, *R.E.R.U.*, 1999, n°2, pp. 377-392.
- CHAIN, Philippe, Les contrats de plan Etat-Région, *Regards sur l'actualité*, novembre 1995, pp. 32-46.
- CHALAS, Yves, L'urbanisme comme pensée pratique. Pensée faible et débat public, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Gouvernance, n°80-81, décembre 1998, pp. 205-214.
- CHAMPIGNY, Daniel, L'agrément, la redevance, les primes en matière d'installation de bureaux et de locaux industriels, *Gaz. Pal.*, 1972, 2è semestre, Doctr., pp. 660-663.
- CHAPAL, Philippe, Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère "prospectif", *A.J.D.A.*, juin 1968, pp. 323-334.
- CHARLES, Hubert, La réglementation de l'urbanisme commercial, *Droit et ville*, n°9, sept. 1980, pp. 17-43.
- CHENOT, Bernard, La philosophie des nationalisations, *R.F.A.P.*, 1980, n°15-pp. 7-16.
- CHEVALLIER, Jacques, La loi n°82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intermédiaire pour 1982 et 1983, *A.J.D.A.*, Mars 1982, pp. 156-159.
- CHOTIN, Richard, Zones franches ou cours des miracles ?, *L.P.A.*, 26 juin 1996, n°77, p. 6.
- CHRISTOPHE TCHAKALOFF, Marie-France, Le principe d'égalité, *A.J.D.A.*, juin 1996, *spécial droit administratif et droit communautaire*, pp. 169-177.
- CLAMADIEU, Jean-Pierre, Les actions de conversion : éléments de bilan, *Les cahiers du CRAPS*, n°8, juin 1989, pp. 7-17.
- CLIQUENNOIS, Martine, Nouvelle réforme de l'équipement commercial : première phase, *L.P.A.* n°62 du 22 mai 1996 pp. 5-8 ; deuxième phase, *L.P.A.* n° 147 du 6 décembre 1996 pp. 13-16.
- COULAUD, Nathalie, Directives territoriales d'aménagement : retour de l'Etat ou aboutissement de la décentralisation ?, *Mon. T.P.B.*, 9 juin 1995, pp. 36-37.
- COULAUD, Nathalie, Schémas de développement commercial sans valeur juridique ?, *Mon. T.P.B.* n° 4919, 1998, p. 79.
- CUIEC, Alain, Zones franches et zones de revitalisation rurales, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°1/1998, pp. 19-22 (*JCP E* n°5 du 29 janvier 1998).
- DAVIGNON Jean-François, Le préfet et l'action économique publique, in GLEIZAL, Jean-Jacques (dir.), *Le retour des Préfets ?*, publication du CERDAP, P.U. Grenoble, 1995, pp. 146-164.
- DAYAN, Jean-Louis, Que faut-il attendre des politiques de l'emploi ?, in *Revue de l'IRES*, n°18 - printemps-été 1995, pp. 91-135.

- DE COURSON, Jacques, Les friches industrielles, vers une stratégie de reconquête, *Etudes foncières*, n°9, 1980, p. 1-5.
- DE GORIAINOFF, Anne, Les zones d'entreprises, *Etudes foncières*, n°35, juin 1987, pp. 22-23.
- DE MORANT, R., Aménagement du territoire et moyens d'action, *Rev. adm.*, n°61, 1958, pp. 9-14.
- DELION, André G., Les conseils et comités interministériels, *A.J.D.A.*, 1975, pp. 268-276.
- DELION, André-G., La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions, première volet, *A.J.D.A.*, mai 1964, pp. 264-279 ; et second volet, *A.J.D.A.*, juin 1964, pp. 339-356.
- DOLEZ, Bernard, La contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique, in MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, (sous la dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques jurid., 1997, pp. 183-209.
- DOLEZ, Bernard, Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *R.F.D.A.*, 1995 sept.-oct. pp. 936-945.
- DONZELOT, Jacques, ESTEBE, Philippe, Réévaluer la politique de la ville, *Pouvoirs locaux*, n°37/II/1998, pp. 51-60.
- DOSIERE, René, Taxe professionnelle et territoire. Du bon usage d'un casse tête, *Pouvoir locaux* n°23, déc. 1994, pp. 26-29.
- DREYFUS, Jean-David, Actualité des contrats entre personnes publiques, *A.J.D.A.*, juillet/août 2000, pp. 575-580.
- DRIARD, Jacques-Henri, DTA : un cheminement difficile, *Mon. T.P.B.*, n°4929 - 15 mai 1998, pp. 48-49.
- DURAN, Patrice, Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?, *P.M.P.*, déc. 1993, n°4, pp. 1-45
- DURAND, Guy, Contribution au régime des aides publiques conditionnées, *D.*, 1995, chron. pp.311-314.
- DURAND, Guy, L'établissement public économique, une nouvelle catégorie d'établissement public ?, *JCP (G)*, 1995, n°42, I, 3877, pp. 413-416.
- DURAND, Guy, Une carpe ou un lapin ? A propos d'une circulaire du ministre des entreprises concernant les autorisations d'urbanisme commercial, *L.P.A.* n° 103 du 27 août 1993 pp. 14-16.
- DURAND, Pierre, De la lenteur en matière d'adaptation industrielle, *Rev. adm.*, n°67, 1959, pp. 58-59.
- DURAND, Pierre, Les primes spéciales d'équipement, *Rev. adm.*, n°60, 1957, pp. 618-619.
- DURANTON, Gilles, L'analyse économique du zonage urbain : une brève revue de littérature, *R.E.R.U.*, 1997, II, pp. 171-188.
- DURUPTY, Michel, Faut-il réaménager le contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques ?, janv. *A.J.D.A.*, 1995, pp. 3-8.
- DURUPTY, Michel, La privatisation banalisée. Commentaire de la loi de privatisation du 19 juillet 1993, *A.J.D.A.*, oct. 1993, pp. 712-718.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE, Jacqueline, L'institut de développement industriel, *Droit social*, n° 11, nov. 1972, pp. 477-486.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE, Jacqueline, Le régime conventionnel des prix : engagements de stabilité et contrats de programme, *A.J.D.A.*, nov. 1967, 579-590.
- EBRARD, Pierre, Les avantages fiscaux sur agrément administratif, *R.S. Fin.*, 1967, pp. 41-93.
- EME, Bernard, LAVILLE, Jean-Louis, Pour des politiques locales en faveur d'une économie solidaire, *Pouvoirs locaux*, n°23, dec. 1994, pp. 55-60.
- Entre compétitivité et solidarité, quel aménagement du territoire ?, *Territoires*, nov. 1993, n°342, p. 23.
- FABERON, Jean-Yves, La crise des villes. Quelles réponses juridiques et politiques ?, *Droit et ville* n° 34, 1992 pp. 173-206.

- FATOME, Etienne, MOREAU, Jacques, Les relations contractuelles entre collectivités publiques. L'analyse juridique dans le contexte de la décentralisation, *A.J.D.A.*, mars 1990, pp. 142-147.
- FATOME, Etienne, TERNEYRE, Philippe, La loi du 25 juillet 1994, observations complémentaires, *A.J.D.A.*, 1994, pp. 780-786.
- FAURE, Alain, Vers une république régionale ?, *Pouvoirs locaux* n°26, sept. 1995, pp. 20-24.
- FISCHER Béatrice, Gaspillage de terrains et de fonds publics au nom de l'emploi, *Etudes foncières* n° 72, septembre 1996, pp. 24-25.
- FOUCHIER, Vincent, Pour une densification des zones d'activité, *Etudes foncières* n°57, décembre 1992, pp. 23-26.
- FOUQUET, Olivier, Les agréments fiscaux, *J.C.P. (E.)*, n°43, 1991, I, 86, pp. 441-445.
- FOURE, Brigitte, La zone franche d'Amiens. Ecopolis, une ville dans la cité ?, *Pouvoirs locaux*, n°34, sept. 1997, pp. 45-49.
- FOURNIER, Alain, JACQUOT, Henri, Un nouveau statut pour les occupants de domaine public, *A.J.D.A.*, 1994, pp. 759-779.
- FOURNIER, Jacques La nouvelle réglementation des télécommunications, *C.J.E.G.* n° 530, mars 1997, pp. 77-96.
- FRIEDBERG, Erhard, Insaisissable planification, *Revue française de sociologie*, 1975, suppl., pp. 605-623.
- FRISON-ROCHE, Marie-Anne, Le rôle du droit dans l'incubation d'entreprises, *Le Monde*, 23 mai 2000, p. 22.
- FROMENT, de, Bernard, Exception fiscale et zone de revitalisation rurale, *R.F.F.P.*, septembre 1998, n°63, pp. 59-71.
- FROMONT, *J.C.Adm. fasc. 258*, Aides économiques d'Etat, mai 1999, 52 p.
- FRYDMAN, Patrick, Les considérations d'équité en droit administratif français, in *Justice, médiation, équité, Colloque droit et démocratie*, 1992, Paris, La documentation Française, 1992, 47-55.
- G.-T., Sur l'action des préfets dans la vie économique locale, *Rev. adm.*, n°74, 1960, pp. 126-130.
- GALAN, Pierre, Fiscalité et politique urbaine, réflexions sur l'évolution récente, in *Droit et ville*, n° 35, 1994, p. 70-86.
- GARRIGUE, M., L'exécution du Plan dans l'industrie privée, *Droit social, fasc. XXXVI*, 1950 pp. 29-38.
- GAUDEMAR, de, J.-P., Les deux défis majeurs de la politique d'aménagement du territoire aujourd'hui : la crise et l'Europe, *R.E.R.U.*, 1989, n°1, pp. 71-96.
- GAUDEMET, Paul-Marie, La planification économique et les transformations du droit public français, *Mélanges W.J. Gandshof Van Der Meersch*, Tome 3, *Droit public belge et étranger*, Bruxelles, Ed. Bruylant et Paris, L.G.D.J., 1972, pp. 493-508.
- GAUDIN, Jean-Pierre, Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?, *R.F.S.P.*, n° 1, fév. 1995, pp. 31-56.
- GAUDIN, Jean-Pierre, Techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du 20^e siècle, *R.F.S.P.*, n°1/fev. 1985, pp. 91-110.
- GERARD-VARET, Louis-André, PAUL, Thierry, La multicarte des territoires, *Projet*, n°254-1998, pp. 39-48.
- GILLI, Jean-Paul, Aménagement du territoire et réforme régionale, *A.J.D.A.*, juin 1969, pp. 328-335.
- GIRAUT, Frédéric, LAJARGE, Romain, Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose, in *La dynamique des territoires, Projet*, n°254, 1998, pp. 59-68.
- GODARD, Olivier, Projets et recompositions par les échelles territoriales, *Pouvoirs locaux* n°34, sept. 1997, pp. 34-38.

- GONZALEZ, Gérard, Domaine public et droit de la concurrence, *A.J.D.A.*, mai 1999, pp. 387-400.
- GRABOY-GROBESCO, Alexandre, L'urbanisme commercial d'après la loi du 5 juillet 1996, *L.P.A.*, n° 67, 4 juin 1997, pp. 5-13.
- GRANELLE, Jean-Jacques, L'agrément de locaux d'activité en Ile-de-France, *Etudes foncières*, printemps 1999, n°82, pp. 36-43.
- GRANGER, Benoît, Les aides publiques aux entreprises et le financement en fonds propres en France, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°33, sept. 1991, pp. 166-167.
- GREMION, Pierre, La théorie de l'apprentissage institutionnel et la régionalisation du Cinquième Plan, *R.F.S.P.*, n°2-avril 1973, pp. 305-320.
- GROSRICHARD, François, La loi des champs et la loi des villes, *Le Monde*, 13 janv. 1999, p. 1 et 15.
- GRUBEL, Herbert-G, Théorie des zones libres économiques, *Problèmes économiques*, 23 mars 1983, n°1816, pp. 12-18.
- GUENGANT, Alain, Solidarité financière et aménagement du territoire, *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 357-370.
- GUIGOU, Jean-Louis, Les S.G.A.R. et la D.A.T.A.R., *Administration*, n°179, oct. 1998, pp. 29-30.
- GUIGOU, Jean-Louis, Les politiques territoriales de l'emploi, (entretien), *Administration*, n°178, janv.-mars 1998, pp. 64-65.
- GUIGOU, Jean-Louis, Produire des territoires cohérents, *Projet*, n°254, 1998, pp. 95-102.
- HARDY, Jacques, Le service public en question, *P.M.P.*, Vol. 14, n° 3, sept. 1996, pp. 44-66.
- HASSENTEUFEL, Patrick, Think social, Act local – La territorialisation comme réponse à la crise de l'Etat-Providence, *P.M.P.*, vol. 16, n°3 – 1998, pp. 1-12.
- HECQUARD-THERON, Maryvonne, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *A.J.D.A.*, juin 1993 pp. 451-461.
- HENRI, Dominique, La région et l'aménagement du territoire, *Rev. adm.*, 1976, pp. 73-75.
- HERTZOG, Robert, Le pouvoir dépensier, *R.F.F.P.*, n°41, 1993, pp. 98-111.
- HERTZOG, Robert, Linéaments d'une théorie des subventions, 1988, n°23, *R.F.F.P.*, pp. 5-45.
- HEUGAS-DARRASPEN, Henri, Mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, commentaire de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996, *R.D. Imm.*, juill.-sept. 1997, pp. 325-349.
- HEURTEUX, Claude, NGUYEN, Philippe, Les zones d'entreprises en France, *R.F.F.P.*, n°18, 1987, pp. 79-91.
- HEYMANN, A., La fonction des techniques juridiques : le cas de l'aménagement du territoire, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, oct.-dec. 1973, n° 28, pp. 49-101.
- HOCREITERE, Patrick, Les documents d'urbanisme et les activités commerciales, *Droit et ville* n° 28, 1989, pp. 13-20.
- HOLLEAUX, André, La fin des règles générales, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 39, juill.-sept. 1976, pp. 419-451.
- HOUIN, Roger, Rapport général sur les notions d'égalité et de discrimination en droit commercial, in *Travaux de l'association Henri Capitant - Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Paris, Dalloz, 1965, pp. 233-241.
- HOURTICQ, Jean, L'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale. La Commission de développement économique régional, *Rev. adm.* n°98, 1964, pp. 181-185.
- HOURTICQ, Jean, La DATAR, *Rev. adm.*, 1973, n°154, pp. 427-433.
- HOURTICQ, Jean, La délégation à l'aménagement du territoire, *Rev. adm.* n°92, 1963, pp. 184-187.
- HOURTICQ, Jean, La loi du 7 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *Rev. adm.* n° 150, 1972, pp. 635-639.

- HOURTICQ, Jean, La planification régionale, *Rev. adm.* n°117, 1967, pp. 314-318.
- HOURTICQ, Jean, La régionalisation du Vème Plan, *Rev. adm.* n°104, 1965, pp. 195-198.
- ISAÏA, Henri, Quelques observations sur la définition et l'évaluation des " politiques de territoires ", *L.P.A.*, 28 octobre 1999, n°215, pp. 12-20.
- ISRAEL, Jean-Jacques, L'activité commerciale sur le domaine public, *C.J.E.G.*, 1991, Hors série, Colloque « *Domaine public et activités économiques* », pp. 81-95.
- J.C., Note à propos du VIème Plan, *Rev. adm.* n°119, 1967, pp. 521-523.
- JACQUEMART, Sylvie, RANGEON, François, Contrats et démocratie locale, in MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis (sous la dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1997, pp. 259-297.
- JACQUOT Henri, Les directives d'urbanisme et d'aménagement du territoire, *Mélanges offerts au CHARLIER, Robert-Edouard, Service public et libertés*, ed. de l'université et de l'enseignement moderne, 1981, pp. 435-446.
- JACQUOT, Henri, La planification, Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, *A.J.D.A.*, octobre 1982, pp. 577-582.
- JACQUOT, Henri, La première loi du IXème Plan, *A.J.D.A.*, novembre 1983, pp. 593-596.
- JACQUOT, Henri, La seconde loi du IXème Plan, *A.J.D.A.*, juin 1984, pp. 378-382.
- JACQUOT, Henri, Sur la nature juridique des plans français, *Droit social*, n°6-juin 1969, pp. 361-366.
- JAILLARDON, Edith, Aménagement du territoire et incitations fiscales, *Annuaire des Collectivités locales*, LITEC, 1993, pp. 65-79.
- JAYET, Hubert, PUIG, Jean-Pierre, THISSE, Jacques-François, Les enjeux économiques de l'organisation du territoire, *Problèmes économiques* n°2.498, 11 décembre 1996, pp. 9-15.
- JOBERT, Bruno, L'Etat en action. L'apport des politiques publiques, *R.F.S.P.*, 1985, pp. 654-682.
- JOBERT, Bruno, La planification urbaine européenne en changement : nouveaux modes d'action, nouveaux enjeux, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, Juillet-sept. 1976, n°39, p. 473-496.
- JOUVE, Bernard, Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon, *P.M.P.*, vol.16, n°1, mars 1998, pp. 61-82.
- JUEN, Philippe, La compatibilité du principe d'inaliénabilité avec la constitution de droits réels, *R.D.Imm.*, avril-juin 2000, pp. 121-143.
- LABALLE, Gérard, Evolution de la politique d'aménagement du territoire et d'expansion régionale, *Rev. adm.*, n°96, 1963, pp. 556-560.
- LABIA, Patrick, BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, Les zones d'exception fiscale : présentation générale, *R.F.F.P.*, n°63, septembre 1998, pp. 7-22.
- LAJUGIE, J., Un tiers de siècle d'aménagement volontariste du territoire, *R.E.R.U.*, 1989, n°1 pp. 11-40.
- LAMBERT, Thierry, L'équité, supplétif de l'égalité en matière fiscale, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, Paris, Economica, 1999, pp. 113-128.
- LANDOT, Eric, Le pays, mode d'emploi, *Journal des Maires*, janv. 2000, pp. 55-56.
- LASCOUMES, Pierre, Négocier le droit : formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrat et programmes de branches et d'entreprises, *P.M.P.*, vol. 11, n°4 – décembre 1993, pp. 47-83.
- LASCOUMES, Pierre, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'année sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 43-71.
- LASCOUMES, Pierre, SERVERIN, Evelyne, Le droit comme activité sociale : pour une approche webérienne des activités juridiques, *Droit et Société*, n°9-1988, pp. 165-186.

- LAUBADERE, de, André, Administration et contrat, *Mélanges offerts à Jean Brethe de La Gressaye*, Ed. Bière, Bordeaux, 1967, pp. 453-467.
- LAUBADERE, de, André, Interventionnisme économique et contrat, *R.F.A.P.*, 1979, p. 791.
- LE BRIS, Raymond-François, Le préfet et l'entreprise, *Administration*, n° 156, juill.-sept. 1992, pp. 38-41.
- LE COQ, Vincent, Vingt années d'application de la réglementation des centres commerciaux, *A.J.P.I.*, n°2, fév. 1994, pp. 102-116.
- LE POURHIET, Anne-Marie, Discriminations positives ou injustice ?, *R.F.D.A.*, n°3, mai-juin 1998, pp. 519-525.
- Le principe d'égalité dans les jurisprudences des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, Rapport de la délégation française au 1er congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, Paris, 10-11 avril 1997, *R.F.D.A.*, mars-avril 1997, p. 229 p. 227-240.
- LEBEL, Noël, La relance de l'aménagement du territoire, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°33, sept. 1991, pp. 10-22.
- LEBEN, Charles, Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité, *R.D.P.*, 1982, pp. 295-353.
- LEBLOND, François, Le préfet et l'emploi, *Administration*, n°178, janv.-mars 1998, pp. 140-142.
- LEBRETON, Jean-Pierre, La mutabilité des P.O.S., *A.J.P.I.*, juin 1978, pp. 459-469.
- LECANUET, Jean, La " nouvelle donne " de l'aménagement du territoire, *Le Monde*, 27-28 février 1977, p. 1 et p. 20.
- LECLERCQ, Claude, Le financement public de l'aménagement du territoire, *R.S. Fin.*, 1964, n°67-111.
- LECOMTE, Philippe, Mesures de compensation pour quartiers défavorisés, *Mon. T.P.B.* n° 4853, 29 novembre 1996, pp. 54-56.
- LEDOIT, André, L'implantation des activités en Ile-de-France : nouveau champ d'application de l'agrément, *A.J.P.I.*, n°4 avril, 1986, pp. 199-202.
- LEDOIT, André, Mesures de décentralisation applicables à la région parisienne, *A.J.P.I.*, n°1, 1966, pp. 11-22.
- LEDOIT, André, Nouveau champ d'application du contrôle administratif de l'implantation des activités secondaires ou tertiaires dans la région parisienne, *A.J.P.I.*, déc. 1967, pp. 1111-1112.
- LEFEBVRE, François, Le pays selon la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 884-892.
- LEFEBVRE, Sylvain, Découpage et dérogation : les zones franches économiques, communication écrite aux Dixièmes Entretiens Jacques Cartier, " *Les découpages du territoire* ", Lyon, Communauté Urbaine de Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997, INSEE Méthodes n°76/77/78, juillet 1998, 420 p.
- LEMONIER, Marc, LUSSON, Patrick, MAROT, Florence, Dossier Commerce : le stimulant, *Diagonal* n° 85, septembre 1990, pp. 9-17.
- LENA, Hyacinthe, L'urbanisme commercial, *Urbanisme*, 1980, n° 179-180, pp. 66-69.
- LEPAGE JESSUA, Corinne, La loi Royer déviée de son objet, *A.J.P.I.*, fév. 1990, n°2, pp. 81-88.
- LEPAGE JESSUA, Corinne, Mécanisme de délivrance des autorisations, *Droit et ville*, n°28/1989, pp. 47-56.
- LEROY, Marc, Le territoire comme référentiel de la justice fiscale ?, *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 463-487.
- LIET-VEAUX, Georges, Agrément et dispenses d'agréments dans la région Ile-de-France, *Dr. Adm.*, 1991, p. 1.
- LIET-VEAUX, Georges, Primes d'aménagement du territoire, *J.-Cl. Adm.*, fasc. 443, 2/2000, 7 p.

- LIET-VEAUX, Georges, Un anachronisme : l'agrément des installations professionnelles dans la région Ile-de-France, *D.*, Chron. II, 1992, pp. 10-12.
- LIET-VEAUX, Georges, Un mythe tenace : l'agrément " utilisateur " préalable à l'exercice de certaines activités en Ile-de-France, *J.C.P. (G.)*, 1995, n°20, I, 3847 et n°26, I, 3856 bis (suite).
- LOEIZ, Laurent, Quatre-cents " pays " ?, *Pouvoirs locaux*, n°26, sept. 1995, pp. 37-41.
- LOSCHAK, Danièle, Réflexions sur la notion de discrimination, *Droit social*, n°11-nov. 1987, pp. 778-789.
- LOUIS, Stéphan, MERLE, Edith, L'expérience des contrats de plan, in *Annuaire des Collectivités locales*, Paris, Litec, CNRS-GRAL, 1987, pp. 47-62.
- LOUIS-LUCAS, Paul, 1919-1979, 60 ans de planification, *Droit et ville*, 1980, n°9, pp. 77-105.
- LOUIS-LUCAS, Paul, Aménagement du territoire et aménagement urbain, *L.P.A.*, 26 décembre 1994, n° 154, p. 17.
- LUCHAIRE, François, Un Janus constitutionnel : l'égalité, *R.D.P.*, 1986, p. 1229-1274 et 1354.
- MADIOT, Yves, Aménagement et décentralisation. Difficile conciliation, *Pouvoirs locaux*, III-1994, pp. 71-73.
- MADIOT, Yves, L'aménagement du territoire (1975-1990) : une analyse d'un naufrage, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°33, sept. 1991, pp. 31-41.
- MADIOT, Yves, L'aménagement du territoire et le droit, *R.F.D.A.*, sept-oct. 1994, pp. 891-899.
- MADIOT, Yves, L'effacement de la politique d'aménagement du territoire, *A.J.D.A.*, décembre 1989, pp. 730-736.
- MADIOT, Yves, La planification décentralisée, *L.P.A.*, n°19-13 fév. 1989, pp. 14-22.
- MADIOT, Yves, Les aspects juridiques de la politique contractuelle en agriculture, *Droit social*, n°6-juin 1969, pp. 367-377.
- MADIOT, Yves, Les contrats de plan, une technique juridique, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, 1989, pp. 11-18.
- MADIOT, Yves, Service public et aménagement du territoire, *A.J.D.A.*, juin 1997, pp. 83-89.
- MADIOT, Yves, Vers une " territorialisation " du droit, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 946-960.
- MAILLOT, Dominique, Réflexions sur l'autorisation d'urbanisme commercial, *Cahiers du droit de l'entreprise* n°3/1990, pp. 19-25 (*JCP (E)* n°23 du 7 juin 1990).
- MAISON, Michel, L'aide de l'Etat à l'adaptation des entreprises industrielles, *Rev. adm.*, n°56, 1957, pp. 158-159.
- MAMONTOFF, Catherine, Les relations entre petits commerces et grande distribution, aspects de droit public, *R.D.Imm.*, Janv.-mars 1998, pp. 29-39.
- MAMOU, Yves, Gouverner c'est aussi prévoir, *Le Monde Economie*, Mardi 17 février 1998, pp. I-II.
- MARBACH, Christian, Le domaine des interventions économiques, *A.J.D.A.*, mars 1990, pp. 149-152.
- MARCOU, Gérard, Les pouvoirs locaux et régionaux entre les politiques nationales d'aménagement du territoire et les mutations économiques dans certains pays d'Europe occidentale, *Les cahiers du CRAPS*, n°8, juin 1989 pp. 18-47.
- MARMOT, Jean, Le Xe Plan, *Rev. adm.*, 1988, pp. 486-488.
- MASPETIOL, Roland, Les techniques juridiques de l'économie globale, *Archives de Philosophie du Droit*, tome 1, 1952, pp. 123-145.
- MATHIEU, Maurice, L'aide apportée par l'Etat aux entreprises industrielles, *Rev. adm.*, n°48., 1955, pp. 647-649 et n°49 (suite), 1956, pp. 65-68.
- MATHIEU, Maurice, Les programmes d'action régionale, *Rev. adm.*, n°52, 1956, p. 398.

- MAZERES, Jean-Arnaud, De quelques problèmes dominants de la planification française, *A.J.D.A.*, avril 1968, pp. 203-220.
- MAZET, Patrick, Grandes surfaces sous surveillance, *Etudes foncières* n° 39, juin 1988, pp. 28-33.
- MAZET, Patrick, Le toilettage de l'urbanisme commercial, *Etudes foncières* n° 50, mars 1991 pp. 36-38.
- MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1997, pp. 906-925.
- MENIER, Jacques, Planification et réforme administrative en France, *Rev. adm.*, 1976, pp. 475-483.
- MESCHERIAKOFF, Alain-Serge, La planification française entre centralisation et décentralisation, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 999-1008.
- MIAILLE, Michel, De la nature du plan. A propos de la réforme de la planification, *Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT*, Montpellier, CERAM, Tome 2, 1984, pp. 489-503.
- MINC, Alain, Egalité ou équité ?, *Le Monde* du 5 janvier 1995, p. 2.
- MISCOPEIN, Pierre, Directives territoriales d'aménagement, *Etudes foncières*, n° 66, mars 1995, pp. 9-12.
- MODERNE, Franck, L'évolution récente du droit des contrats administratifs : les conventions entre personnes publiques, *R.F.D.A.*, mai-juin 1984, pp. 1-20.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, La valorisation du patrimoine public, *L'unité du droit, Mélanges en hommage à Roland Drago*, Economica, 1996, pp. 273-292.
- MOREAU, Jacques, La coopération verticale et les transferts de compétences – essai d'analyse juridique, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°40, mars 1994, pp. 7-14.
- MOREAU, Jacques, Les contrats de plan Etat-région, techniques nouvelles d'aménagement du territoire ?, *A.J.D.A.*, décembre 1989, pp. 737-742.
- MOREAU, Philippe et alii, Le gouvernement en appelle aux entreprises pour redynamiser les quartiers difficiles, *Les Echos* - jeudi 19 décembre 1996, rubrique collectivités locales p. 22.
- MOREAU, Philippe, La DATAR vole au secours de la capitale et de l'Île de France, *Les Echos*, mercredi 12 mars 1997, p. 24.
- MUZELLEC, Raymond, Le contrôle de la Cour des comptes sur les entreprises publiques, *A.J.D.A.*, 1976, p. 540-551.
- NEMERY, Jean-Claude, Les nouveaux instruments d'intervention en matière de développement et d'aménagement du territoire, *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 914-922.
- NIZARD, Lucien, Administration et société : planification et régulations bureaucratiques, *R.F.S.P.*, n°2, avril 1973, pp. 199-229.
- ULLMO, Yves, Aperçus sur la pratique de la planification, Administration et société à la lumière des pratiques planificatrices, *R.F.S.P.*, n°2, avril 1973, pp. 230-249.
- GREMION, Pierre, La théorie de l'apprentissage institutionnel et la régionalisation du Cinquième Plan, *R.F.S.P.*, n°2, avril 1973 pp. 305-320.
- NOBLET, Pascal, Egalité et discrimination positive. Le cas de la France et des Etats-Unis, in *Egalité des droits, égalités des chances*, *Rev. fr. des affaires sociales*, n°4 oct.-déc. 1998, pp. 131-148.
- NOURY, Arnauld, Le plan régional et les contrats régionaux de plan entre collectivités locales, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°40, Mars 1994, pp. 35-69.
- P., R., La modification des règles de dissuasion pour activités dans la région parisienne et d'incitation pour la province, *A.J.P.I.*, août 1971, pp. 759-761.
- P., R., Les nouvelles dispositions concernant l'aménagement du territoire, *A.J.P.I.*, déc. 1967, pp. 1106-1111.

- PARISOT, Jean-Christophe, Empowerment zones et zones franches, *Pouvoirs locaux*, n°34, III/1997, p. 50.
- PARODI, Maurice, L'influence des primes d'équipement sur la réanimation des zones sous-développées, *Rev. adm.*, n°66, 1958, pp. 645-646.
- PENE, Didier, La privatisation en France, *A.J.D.A.*, mai 1987, pp. 291-302.
- PERINET-MARQUET, Hugues, Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme (L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme), *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 905-913.
- PERON, René, L'urbanisme commercial à la française, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°78, mars 1998, pp. 5-11.
- PERRIN, Bernard, Aménagement du territoire et décentralisation. Les voies de l'alternance, *Rev. adm.*, 1997, n°298, juill.-aout, pp. 416-424.
- PERRIN, Bernard, Aménagement du territoire et intercommunalité, *Rev. adm.*, 1998 n°304, pp. 517-527.
- PEYREFITTE, Marilyne, Les contrats de plan Etat-région. Une dynamique de contractualis'action, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°29, déc. 1989, pp. 19-35.
- PEYVEL, Pierre-André, La notion de "pays", *Rev. adm.*, n° 177, oct.-dec. 1997, pp. 133-136.
- PHILIP, Christian., Le F.D.E.S., *R.S. Fin.*, 1974, pp. 147-206.
- PIETRI, Gilberte, DE BERNIS, Christian, Quelques réflexions complémentaires sur la réforme des droits réels et son incidence sur la gestion du domaine public, *L.P.A.*, n°17, 8 fév. 1995, pp. 16-18.
- PIQUEMAL-PASTRE, Catherine, Une expérience d'acte économique : le contrat de programme, *R.D.P.*, 1974, n°2/mars-avril, pp. 317-371.
- PONTIER, Jean Marie, Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *Rev. adm.*, 1994, pp. 162-167.
- PONTIER, Jean-Marie, Contractualisation et planification, *R.D.P.*, Mai-juin 1993, pp. 641-694.
- PONTIER, Jean-Marie, La troisième génération des contrats de plan entre l'Etat et les régions, *Rev. adm.*, nov.dec., 1994, n°282, pp. 611-615.
- PONTIER, Jean-Marie, Les contrats de plan entre l'Etat et les régions, *A.J.D.A.*, juin 1985, pp. 331-346.
- PONTIER, Jean-Marie, Les contrats de plan Etat-Région et l'aménagement du territoire, *A.J.D.A.*, décembre 1989, pp. 743-746.
- PONTIER, Jean-Marie, Les modulations tarifaires des services publics locaux et le principe d'égalité, *Rev. adm.*, n°303, mai-juin 1998, pp. 406-414.
- PORTIER, Nicolas, Les "pays" territoires de projets et de coordination, *Pouvoirs locaux*, supplém. au n°39, IV 1998, p. 31.
- POULET-GIBOT LECLERC, Nadine, La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *R.F.D.A.*, mai-juin 1999, pp. 551-565.
- POURRE, Catherine, Le cumul d'aides, *A.J.D.A.*, juin 1993 pp. 444-450.
- PRAT, Michel, Zones franches : évaluation, *R.F.F.P.*, n°63, septembre 1998, pp. 47-58.
- PROVANSAL, Robert, Le fonds de développement économique et social, *R.F.F.P.*, n°32-1990, pp. 87-110.
- PROUZET, Michel, Les contrats de pays, *Mon. T.P.B.*, 7 aout 1976, pp. 9-13.
- PUGEAULT, Serge, Principe d'égalité et aménagement du territoire, *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 133-142.
- QUERMONNE, Jean-Louis, Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnancement juridique, *La Planification comme processus de décision*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1965, pp. 95-120.
- QUERMONNE, Jean-Louis, Vers un régionalisme "fonctionnel" ?, *R.F.S.P.*, 1963, pp. 849-876.

- QUERRIEN, Max, La nouvelle gestion du domaine public immobilier de l'Etat, *R.F.A.P.*, 1996, n°76, p. 675.
- RAPP, Lucien, Le service public français entre nationalisation et privatisation, *A.J.D.A.*, mai 1987, pp. 303-308.
- RAYNAUD, Philippe, L'équité dans la philosophie politique, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, Paris, Economica, 1999, pp. 3-12.
- RENARD, Vincent, Urbanisme commercial : le chat et la souris, *Etudes foncières* n° 44, sept. 1989, p. 23.
- REVERCHON, Antoine, Publics ou privés, les incubateurs fleurissent dans chaque région, *Le Monde, Campus*, mardi 16 mai 2000, p. XIV.
- REYNAUD, Emmanuel, Egalité, Justice, équité : John Rawls et l'idéal égalitaire, in *Revue de l'IRES*, n°18 - printemps-été 1995, pp. 33-53.
- RICHARD, Denis, L'espoir des banlieues : la pacte de relance pour la ville, *J.C.P. (G)*, n°30-1997, doct. I, 4038, pp. 329-335.
- RICHARD, Denis, Le renouveau de l'urbanisme commercial, *Droit et ville* n° 43, 1997, pp. 169-211.
- RICHARD, Pierre, Développement durable et territoires performants, *Le monde*, mardi 18 août 1998, p. 11.
- RIVERO, Jean, Action économique de l'Etat et évolution administrative, *Revue économique*, 1962, n°6, pp. 886-896.
- RIVERO, Jean, Le plan et le droit, *La Planification comme processus de décision*, Cahiers de la F.N.S.P., n°140, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1965, pp. 121-127.
- RIVERO, Jean, Le Plan Monnet et le Droit, *D.*, 1947, Chron. XXXIII, pp. 129-132.
- RIVERO, Jean, Le Plan Monnet ; le problème juridique, *Droit social fascicule XXXVI*, 1950, pp. 11-17.
- RIVERO, Jean, Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français, in *Travaux de l'association Henri Capitant - Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Dalloz, Paris, 1965, pp. 343-360.
- ROBERT, Jacques, Egalité et équité : le point de vue du Conseil constitutionnel, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, Paris, Economica, 1999, pp. 25-28.
- ROLLAND, Patrice, Les contrats de pays, *R.D.P.*, 1979, pp. 1315-1346.
- ROSIER, Guy, Les contrats d'entreprise, *Rev. adm.*, 1978, pp. 309-310.
- SAINT PULGENT, de, Maryvonne, Le droit français des agréments fiscaux, rapport public du Conseil d'Etat n°41, La documentation Française, E.D.C.E., 1989, pp. 185-197.
- SCHAEGIS, Chrystelle, La fonction rhétorique de l'équité, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, Paris, Economica, 1999, pp. 13-21.
- SCHMIT, Bruno, ALLAMAN, Martine, MAROT, Florence; BLANC, Gérard, Vingt ans : la LOF, in *Diagonal* n° 70 - février 1988 pp. 9-22.
- SCHWARTZ, Rémy, BORDY, François, Les pouvoirs de l'administration dans la délivrance du titre, in "Les titres constitutifs de droits réels sur le domaine public", *J.C.P.(N.)*, 13 septembre 1996, n°37, pp. 1255-1257.
- SESTIER, Jean-François, La loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, *Actualité législative Dalloz*, 1991, pp. 143-153.
- SIMONNET, Maurice-René, Le contrôle juridictionnel des incitations fiscales, *A.J.D.A.*, mai 1968, pp. 275-281.
- SIMONNET, Maurice-René, Les incitations fiscales et le Plan, *R.S. Fin.*, 1968, pp. 89-116.

- SIMONNOT, Philippe, A propos de l'« équité », *Le Monde*, mardi 20 décembre 1994, supplément Economie, p. I et VII.
- SOULEIL, Pierre, Bilan de trois années de conversion et de décentralisation des entreprises, *Rev. adm.*, n°62, 1958, pp. 176-177.
- SOULEIL, Pierre, Les sociétés de développement régional, *Rev. adm.*, n°58, 1957, pp. 391-392.
- STAHL, Jacques-Henri, La concurrence, l'administration et le juge administratif, *Cahiers de la Fonction Publique*, nov. 1999, n°184, pp. 10-12.
- STIRN, Bernard, La conception française du service public, *C.J.E.G.* juin 1993, pp. 299-305.
- STIRN, Bernard, Le juge administratif et les contrats entre collectivités publiques, *A.J.D.A.*, mars 1990, pp. 139-141.
- SUBRA DE BIEUSSES, Pierre, Aides publiques, *A.J.D.A.*, nov. 1982, pp. 637-641 et nov. 1983, pp. 603-605.
- SUEUR, Jean-Pierre, Demain l'agglomération, *Pouvoirs locaux*, n°37, II/1998, pp. 46-50.
- SYLVESTRE, Joël, Récupération des créances sur les zones portuaires, *Etudes foncières*, n°82-printemps 1999, pp. 44-51.
- TANGUY, Yann, Loi Royer et la réforme du 5 juillet 1996 : troisième ou dernier acte ?, *R.D. Imm.*, janv.-mars 1997, pp. 1-29.
- TANGUY, Yann, Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial, *Pouvoirs* n° 46, 1988, pp. 97-112.
- TANGUY, Yann, Une surprise tardive : la réforme de l'urbanisme commercial, *R.D. Imm.*, janv.-mars 1993, pp. 1-24.
- TEBOUL, Gérard, TUOT, Thierry, Fondement et régime des aides de l'Etat aux entreprises en France, rapport public du Conseil d'Etat n°41, La documentation Française, E.D.C.E., 1989, pp. 147-158.
- TERNEYRE, Philippe, Sur les incohérences, effets pervers et failles de certaines dispositions du droit de l'urbanisme commercial, *L.P.A.*, 5 juin 1996, n°68, pp. 24-31.
- THOUROUDE, Jean-Jacques, Une nouvelle étape de la planification française. De l'adaptation du VIII^e Plan aux options du VIII^e Plan., *Rev. adm.* 1979, pp. 363-375.
- TIMSIT, Gérard, Les contrats fiscaux, *D.*, 1964, Chron.-XVIII. pp.115-120.
- TIMSIT, Gérard, Les relations entre l'Etat et les entreprises publiques, *Rev. adm.*, 1983, pp. 9-14.
- TRAORE, Seydou, La ville et ses politiques à travers une nouvelle géographie prioritaire urbaine, *Rev. de dr. Sanit. et soc.*, n°2/1997, pp. 460-479.
- TRAORE, Seydou, Le rendez-vous manqué des Directives Territoriales d'Aménagement, *L.P.A.*, 26 janv. 1996, n° 12, pp. 7-9.
- TRAORE, Seydou, Les nouveaux paradis fiscaux de la banlieue, *Etudes foncières* n° 75, juin 1997, pp. 42-46.
- TREMEAU, Jérôme, La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de nationalisation et de privatisation, *Le Courrier Juridique des finances*, n°95-fév. 1999, pp. 1-4.
- TRUCHET, Didier, La dualité égalité et équité dans le service public, in LAMBERT, Thierry et alii, *Egalité et équité*, Paris, Economica, 1999, pp. 83-91.
- VASSELIN Luc, La relance des schémas directeurs, in *Etudes foncières* n° 50, mars 1991 p.20.
- VASSEUR, Michel, L'Etat-banquier, *Revue de droit commercial*, 1961, pp. 303-310.
- VASSEUR, Michel, Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle, *R.T.D. civ.*, 1964, pp. 5-48.
- VEDEL, Georges, Le contrôle par les commissions parlementaires de la gestion des entreprises industrielles nationalisées et des sociétés d'économie mixte, *Droit social*, 1955, pp. 137-145.

- VERKINDT, Pierre-Yves, Les exonérations de charges sociales : un outil pour la politique de la ville, *Revue de droit sanitaire et social*, n°3/1997, pp. 596-603.
- VIOT, P., La participation au Plan dans les régions, *Bull. I.I.A.P.*, n°19, juill.sept. 1971, pp. 230-236.
- VITAL-DURAND, Emmanuel, Le contrat de plan : un faux ami juridique, *L.P.A.*, 26 mars 1999, n°61, pp. 4-6.
- VLACHOS, Georges, La jurisprudence administrative et constitutionnelle en matière d'agréments fiscaux, *L.P.A.*, 25 mai 1992, n°63, pp. 7-9.
- VOISSET, Michèle, Les programmes d'action prioritaire du Plan, une occasion manquée ?, *A.J.D.A.*, 12/1980, pp. 627-631.
- VOISSET, Michèle, Un essai de renouvellement des relations entre l'Etat et les entreprises publiques : les contrats de plan, in *L'interventionnisme économique de la puissance publique*, Etudes en l'honneur du Doyen Georges PEQUIGNOT, Montpellier, CERAM, mai 1984, Tome 2, pp. 717-728.
- WOLFERS, Ch., Note sur le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français en matière de réglementation économique, in *L'égalité*, vol. 1, Travaux du centre de philosophie du droit de l'Université libre de Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1971, pp. 127-137.
- WORMS, Jean-Pierre, Le politique impertinent ?, *Projet*, n°254-1998, pp. 87-94.

Actions et compétences économiques des collectivités territoriales

- ALBERT, Jean-Luc, La Charte intercommunale : un outil au service du développement local, *Rev. adm.*, 1984, pp. 637-639.
- ALBERT, Jean-Luc, DÜRR, Daniel, Le traitement fiscal des aides des collectivités locales aux entreprises, *Annuaire des collectivités locales*, 1992, pp. 61-70
- ALBERT, Jean-Luc, Le financement des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, *Revue de droit rural*, n°145, 1986, pp. 281-285.
- ALFANDARI, Elie, MAISL, Herbert, Les conditions juridiques des interventions économiques des communes, in *Les interventions économiques des collectivités locales*, ouvrage à la mémoire de Jean-François BESSON, Collection du GRAL n°10, Paris, LITEC, 1981, pp. 37-57.
- ALFANDARI, Elie, Nouvelles données pour l'interventionnisme économique des communes, *R.E.R.U.*, 1982, n°2, p. 135-146.
- ALLIES, Paul, Les chartes intercommunales et la planification décentralisée, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°28, 1985, pp. 38-43.
- ASCHER, François, De l'intérêt substantiel à l'intérêt général procédural ?, in GENESTIER, Philippe (sous la dir.), *Vers un nouvel urbanisme, Faire la ville, comment ? pour qui ?*, CNRS, Institut français d'urbanisme, La documentation Française, 1996, pp. 163-168.
- AUTEXIER, Christian, De la coopération décentralisée (Commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République), *R.F.D.A.*, n°3-1993, pp. 411-425.
- AUTEXIER, Christian, Le cadre juridique de l'action extérieure des régions, *R.F.D.A.*, n°4, juillet-août 1986, pp. 568-579.
- BAZEX, Michel, La loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, *R.D. Imm.*, avril-juin 1984, pp. 121-135.
- BEAULIEU, J., L'échelon local dans l'action économique régionale, *Rev. adm.*, n°82 1961, pp. 418-419.
- BEAUVIALIA, Christine, SAILLARD, Yves, Les dispositifs institutionnels locaux de l'emploi, *Les Chroniques du Plan Urbain*, n°22-dec. 1997, pp. 9-11.

- BECET, Jean-Marie, L'urbanisme, in DARCY, Gilles, MOREAU, Jacques, (sous la dir.), *La libre administration des collectivités locales*, Paris, Aix-en-provence, P.U.A.M., Economica, 1984 pp. 121-132.
- BENKO, Georges, Développement local. A la recherche du sens perdu. *Pouvoirs locaux* n°34, sept. 1997, pp. 40-45.
- BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, Taxe professionnelle et intercommunalité, *R.F.F.P.*, n°67, sept. 1999, pp. 109-121.
- BERTUCCI, Jean-Yves, DOYELLE, Alain, L'activité des Chambres régionales des comptes : le contrôle des interventions économiques des collectivités locales, *A.J.D.A.*, n°12, dec. 94, pp. 883-893.
- BETBEDER, Marie-claude, L'irrésistible ascension du développement local, *Le monde*, initiatives, merc. 6 janv. 1999, II.
- BIAREZ, Sylvie, L'action économique des grandes villes françaises, *R.F.A.P.*, n° 39, juill-sept. 1986, pp. 511-524.
- BIENVENU, Jean-Jacques, RICHER, Laurent, Le socialisme municipal a-t-il existé ?, *Revue historique de droit français et étranger*, 1984, pp. 205-223.
- BIHR, Alain, Le mirage des politiques de développement local, *Le Monde diplomatique*, nov. 1992, pp. 18-19.
- BOCKEL, Alain, Actualité du contrôle de l'interventionnisme économique, *A.J.D.A.*, janvier 1983, pp. 8-13.
- BONNEVILLE, Marc, Villes en réseaux ou agglomérations en concurrence ?, in GENESTIER, Philippe (sous la dir.), *Vers un nouvel urbanisme, Faire la ville, comment ? pour qui ?*, CNRS, Institut français d'urbanisme, La documentation Française, 1996, pp. 71-78.
- BORRAZ, Olivier, Des pratiques subsidiaires, vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France à la lumière de l'exemple suisse, in FAURE, Alain, (sous la dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1997, pp. 21-65.
- BOUINOT, Jean, Les nouvelles stratégies d'entreprise et l'évolution des inégalités de richesse entre collectivités locales, *R.F.F.P.*, 1992, n° 38, pp. 149-156.
- BOUYSSOU, Fernand, Droit de l'urbanisme et développement économique et commercial, in numéro spécial de l'*A.J.D.A.* du 20 mai 1993, pp. 161-166.
- BOUZELY, J.-C, L'action extérieure des collectivités locales, *Rev. adm.*, n°238, juillet-août 1987, pp. 373-374.
- BOUZELY, J.C., Le nouveau régime des aides au développement régional et à l'emploi, *Mon. T.P.B.*, 15 octobre 1982, n° 42, pp. 61-63.
- BOUZELY, J.C., Les nouvelles règles de l'interventionnisme local, *Rev. adm.*, 1988 n° 241, pp. 66-67.
- BRIAND, Marie-Jeanne, Le sol de l'entreprise, *Etudes foncières*, n°38, mars 1988, pp. 17-19.
- BRIAND, Marie-Jeanne, Technoparc en espace boisé, *Etudes foncières*, n°36, sept. 1987, pp. 12-13.
- BRIMONT-MACKOWIAK, Maryse, Les collectivités locales, deux ans après la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, in *Annuaire des collectivités locales*, Litec, Paris, 1997, pp. 247-257.
- BROQUET, Joël, Les interventions économiques des collectivités locales, *Humanisme et entreprise*, fév. 1986, n°155, pp. 1-13.
- BURDEAU, Geneviève, Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, Pédone, 1981, pp. 103-126.
- CAMBOT, Pierre, Collectivités locales et initiative privée en matière de télécommunications, *A.J.D.A.*, déc. 1999, pp. 965-983.

- CASASSUS, Michel, LOBE, Annie, Les garanties d'emprunt apportées par les communes, *Journal des maires*, déc. 1998, pp. 49-50.
- CHAPUISAT, Jérôme, Décentralisation et urbanisme, *A.J.D.A.*, n°5-mai 1984, pp. 311-313.
- CHEROT, Jean-Yves, La réglementation des relations financières entre les collectivités locales actionnaires et leurs sociétés d'économie mixte locales, *L.P.A.*, n°128 du 25 octobre 1995, pp. 11-22.
- CHEVALLIER, Jacques, Administration et développement local, *R.F.A.P.*, n°34, avril-juin 1985, pp. 333-352.
- CHEVALLIER, Jacques, Les compétences régionales, in *Les politiques régionales*, Paris, PUF, CURAPP, 1993, pp. 7-26.
- CHOUVEL, François, La responsabilité des collectivités locales du fait des garanties ou cautions accordées à des personnes morales de droit privé, in *Le financement du développement local*, Paris, P.U.F., CURAPP, 1995, pp. 115-134.
- CHOUVEL, François, Les aides des collectivités locales à l'immobilier d'entreprise, *A.J.D.I.*, n°12/1998, pp. 1045-1048.
- CLAISSE, Yves, La participation des personnes publiques à un G.I.E. ou à un G.E.I.E., *Le courrier juridique des finances*, novembre 1996, n°70, pp. 13-16.
- CLUZET, Alain, Urbanisme et mutations du pouvoir local, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°41, juin 1994, pp. 36-41.
- COMTE, Pierre, La recomposition du territoire des collectivités et la loi Joxe-Marchand, in GAILLARD, Maurice (sous la dir.), *Institutions et territoire*, Lyon, P.U.L., 1993, pp. 77-106.
- CORBEL, Marie, Les pépinières d'entreprises. Investissement collectif pour une réussite individuelle, in *Communes modernes*, n°372-novembre 1993, pp. 19-20.
- DAL FARRA, Thierry, Les aides des collectivités locales aux entreprises, *Le Courrier juridique des finances*, n°82, déc. 1997, pp. 1-4.
- DANAN, Yves-Maxime, L'urbanisme en décentralisation surveillée, *Mon. T.P.B.*, 18 mars 1983, pp. 44-47.
- DANAN, Yves-Maxime, Le transfert des compétences d'urbanisme (ou le retour discret de la tutelle à priori), *A.J.P.I.*, 1983, pp. 223-235.
- DANNA, Pierre-Paul; ZALMA Gilles, L'urbanisme dans la loi Méhaignerie : premières réflexions, *Etudes foncières* n° 34, mars 1987, pp. 34-39.
- DAUGE, Yves, Le développement local et la décentralisation, *Correspondance municipale*, 3/88 n° 286, pp. 5-8.
- DAVEZIES, Laurent, La théorie économique de la ville, *Problèmes économiques* n° 2.418 du 5 avril 1995, pp. 1-2.
- DAVIGNON, Jean-François, Les sociétés d'économie mixte et le concept d'activité d'intérêt général, *Pouvoirs locaux* n° 26 III, septembre 1996 pp. 107-113.
- DE CASTELNAU, Régis, Existe-t-il un service public de l'interventionnisme économique, *Gaz. comm.*, n°14/avril 1998, pp. 32-37.
- DE CASTELNAU, Régis, Les aides indirectes aux entreprises privées, nov. 1995, *R.F.D.*, n° 2, pp. 153-167.
- DEBBASCH, Roland, L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation, *R.D.P.* 1986, pp. 497-560.
- DECOSTER, Elisabeth, Nouveau contexte économique et aménagement des villes, in GENESTIER, Philippe (sous la direction de), *Vers un nouvel urbanisme, Faire la ville, comment ? pour qui ?*, C.N.R.S., Institut français d'urbanisme, La documentation Française, 1996, pp. 55-70.

- DEFFAINS, Bruno, JEROME, Bruno, SPEZIARI, Véronique, Décentralisation et compétition fiscale : les limites à la dynamique concurrentielle des territoires in, BROT, Jean, (sous la dir.), *Entreprises, région et développement, Mélanges en l'honneur de René GENDARME*, Metz, Ed. Serpenoise, 1996 pp. 155-171.
- DELAHAYE, Yves, L'action extérieure des collectivités locales : liberté et cohérence, *Les cahiers du C.R.A.P.S.*, 1988, n°5, pp. 28-51.
- DELIGNIERES, Serge, L'introuvable notion d'aide directe, in *Le financement du développement local*, Paris, P.U.F., CURAPP, 1995, 208 p., pp. 93-113.
- DELVOLVE, Pierre, Le nouveau statut des sociétés d'économie mixte locales, *Droit et ville*, n°16, 1983, pp. 125-159.
- DEMESTEERE, René, LALU, Christian., Vers une évaluation de l'efficacité des interventions économiques entreprises par les élus en faveur de l'emploi, *R.E.R.U.*, 1982, n°2, pp. 171-187.
- DERUY, Laurent La portée des délibérations des conseils municipaux en matière de garantie d'emprunt, *R.F.D.A.*, mars-avr. 1996, pp. 364-371.
- DEVES, Claude, Les aides à l'immobilier d'entreprise, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°1/1998, pp. 24-35 (*JCP E* n°5 du 29 janvier 1998).
- DEVES, Claude, Nouveau départ pour l'économie mixte locale ?, *A.J.D.A.*, nov. 1983, pp. 596-600.
- Dossier : La fièvre du technopôle, *Diagonal*, août 1985, n°57, pp. 15-22.
- DOUENCE, Jean-Claude, Garantie d'emprunts et loi du 12 avril 1996, *R.F.D.A.*, n°6, nov.-dec. 1996, pp. 1141-1142.
- DOUENCE, Jean-Claude, L'action économique locale, *A.J.D.A.*, n° spécial décentralisation bilan et perspectives, avril 1992, pp. 68-76.
- DOUENCE, Jean-Claude, L'aménagement des compétences des collectivités locales en matières de développement économique, in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 389-490.
- DUFAU, Jean, Le nouveau statut des sociétés d'économie mixte locales, *Mon. T.P.B.*, 3 août 1984, p. 20.
- DUPERON, Olivier, L'évolution des finances locales au cœur des réflexions sur la décentralisation : les aspects financiers de la réforme de l'intercommunalité engagée par la loi du 12 juillet 1999, *L.P.A.*, n°114, 8 juin 2000, pp. 15-20.
- DUPUY, Pierre-Marie, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, in *Annuaire français de droit international*, 1977, pp. 837-860.
- DURAND, Guy, Economie mixte locale, la nouvelle donne juridique ?, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°4/1993, pp. 13-18 (*JCP E* n°32-36 du 9 septembre 1993).
- ECKERT, Gabriel, Commentaire de l'article 17 de la loi n°88-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *R.F.D.A.*, janv.fév. 2000, pp. 138-153.
- EME, Bernard, LAVILLE, Jean-Louis, Pour des politiques locales en faveur d'une économie solidaire, *Pouvoirs locaux*, n°23, dec. 1994, pp. 55-60.
- Emploi : la montée en puissance des initiatives intercommunales, *Le courrier des maires*, octobre 1998, n° 107, pp. 39-41.
- FABERON, Jean-Yves, Technopoles et développement, *R.F.S.P.* n°1, février 1990, pp. 46-63.
- FAURE, Alain, La subsidiarité rampante des territoires en politique, FAURE, Alain, (sous la dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1997, pp. 227-251.
- FAURE, Alain, Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique, in FAURE, Alain, POLLET, Gilles, WARIN, Philippe, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, pp. 69-83

- FELLMANN, Thierry, MOREL, Bernard, Les systèmes d'emploi face à la métropolisation marseillaise, éclatement, cohérence et interventions publiques, *Les Chroniques du Plan Urbain*, n°23- 3/1998, pp. 9-11.
- FISCHER, Béatrice, Entrées de ville : le temps de la réflexion, *Etudes foncières*, n°70, mars 1996, p. 28.
- FLEURET, Guy, La politique économique régionale, in *L'institution régionale*, CURAPP, PUF, 1984, pp. 193-201.
- FOUCHIER, Vincent, Pour une densification des zones d'activité, *Etudes foncières* n°57, décembre 1992, pp. 23-26.
- FOURNIER, Jean-Marie, ZAC en stock, *Etudes foncières* n° 76, septembre 1997, pp. 6-11.
- FROMONT, Michel, Aides économiques des collectivités territoriales, *J.-Cl. adm.* – vol. 4, mai 1999, fasc. 258, 26 p.
- GARDERE, Anne, L'intérêt communautaire. Une notion ambiguë, *Cah. Jurid. Coll. Territ.*, n°43, nov. 1999, pp. 22-24.
- GARRIGOU-LAGRANGE, Jean-Marie, La loi du 7 juillet 1983 sur les sociétés d'économie mixte locales, *Rev. adm.*, 1983, pp. 556-560.
- GARRIGOU-LAGRANGE, Jean-Marie, Les sociétés d'économie mixte, instrument d'interventionnisme des collectivités locales, in *L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges Péquignot*, pp. 309-319.
- GERARD-VARET, Louis-André, LE BRETON, Michel, L'économie publique locale et la ville, *Revue d'Economie Politique*, n°106, janv-fev. 1996, pp. 103-125.
- GERBAUX, Françoise, MULLER, Pierre, Les interventions économiques locales, *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp. 99-114.
- GILBERT, Guy, Fiscalité locale et aménagement du territoire, *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 335-356.
- GILBERT, Guy, L'intercommunalité, enjeu du développement local, in *Intercommunalité. Bilan et perspectives*, PUF, CURAPP, 1997, pp. 195-206.
- GILBERT, Guy, La fiscalité locale en France : du constat aux marges de manoeuvre, in *Le financement du développement local*, P.U.F., CURAPP, 1995, pp. 11-33.
- GILBERT, Guy, Les fondements économiques de l'exception fiscale territorialisée, *R.F.F.P.*, n°63, septembre 1998, pp. 23-35.
- GINTRAND, Eric, Le non respect de ses engagements par l'entreprise, *Cahiers de droit de l'entreprise* n°1/1998 pp. 22-23 (*JCP (E)*, n°5 du 29 janvier 1998).
- GIVAUDAN, Antoine, Entrées de villes. On s'est encore tiré une balle dans le pied, *Etudes foncières* n° 76, septembre 1997, pp. 42-43.
- GIVAUDAN, Antoine, Le casse-tête de la modification et de la révision des P.O.S., *R.F.D.A.*, 1988, pp. 123-137.
- GODARD, Olivier, CERON, Jean-Paul, La décentralisation en France : un levier pour le développement local, *Développement local et décentralisation*, textes réunis par GUESNIER, Bernard, ed. E.R.E.S.A., 1986, pp. 147-171.
- GONTCHAROFF, Georges, L'intervention économique des collectivités locales, *Correspondance municipale* 3/88 n° 286, pp. 11-16.
- GREFFE, Xavier, Les politiques publiques locales en perspective et leur potentiel d'emploi, in *La décentralisation en France*, Paris, La découverte, 1996, pp. 29-36.
- GROUD, Hervé, Garanties de passif des collectivités locales, légalité ?, *Dr. Adm.*, février 2000, chron. pp. 4-9.
- GROUD, Hervé, L'encadrement juridique des dépenses économiques des collectivités locales, in *Le financement du développement local*, P.U.F., CURAPP, 1995, pp. 67-92.

- GROUD, Hervé, La région et l'action économique, *Les Cahiers de l'Administration Territoriale*, N°3, P.U. de Reims, 1982, pp. 55-95.
- GROUD, Hervé, La responsabilité des collectivités territoriales du fait de leurs interventions économiques auprès des entreprises, *Cahiers de l'administration territoriale*, n° 10, 1987, pp.75-145.
- GROUD, Hervé, L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement, *A.J.D.A.*, 12-2000, pp. 967-976.
- GUIBAL, Michel, Comment justifier les aides des collectivités locales aux entreprises privées ?, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3/1987, pp. 29-32 (*JCP E.* n° 29/30 du 23 juillet 1987).
- GUIBAL, Michel, Quelques retouches du droit de l'interventionnisme économique des collectivités locales, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3/1988, pp. 2-4 (*JCP E.* n° 26 du 30 juin 1988).
- GUIGOU, Jean-Louis, Développement local : espoirs et freins, in *Développement local et décentralisation*, textes réunis par GUESNIER, Bernard, ed. E.R.E.S.A., 1986, pp. 43-64.
- GUIMBRETIERE, Armelle, POURCHER, Gilles, Intercommunalité et fiscalité, in LE SAOUT, Rémy (sous la dir.), *L'Intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux*, P.U.R., coll. Espace et territoires, 1997, pp. 55-61.
- HELIN, Jean-Claude, Le département et le droit de l'intervention économique, *R.F.D.A.*, sept.-oct.1985, pp. 719-728.
- HELIN, Jean-Claude, Le département et le droit de l'interventionnisme économique *L'interventionnisme économique du département*, Les cahiers de droit public, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers-Centre de Finances Publiques et de Droit économique, Poitiers, 1986, pp. 9-25.
- HOURTICQ, Jean, Les zones industrielles communales. Réalités et mirages, *Rev. adm.* n°145, 1972, pp. 57-59.
- JAMBES, Jean-Pierre, TIZON, Philippe, Projets et territoires : vers de nouveaux modes de gouvernement local ?, in LE SAOUT, Rémy (sous la dir.), *L'Intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux*, P.U.R., coll. Espace et territoires, 1997, pp. 147-157.
- JEGOUZO, Yves, Compétition et solidarité entre collectivités locales, *R.F.F.P.*, 1992, n° 38, pp. 157-168.
- JEGOUZO, Yves, Intercommunalité, décentralisation et aménagement du territoire, *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 101-112.
- JEGOUZO, Yves, La décentralisation de l'urbanisme, *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, n° spécial, pp. 168-177.
- JOYE, Dominique, LERESCHE, Jean-Philippe, Gouvernance et nouveaux territoires d'action publique, in SAEZ, Guy, LERESCHE, Jean-Philippe, et BASSAND, Michel, (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, L'Harmattan, 1997, pp. 283-299.
- KHERDJEMIL, Boukhalfa, Territoires, mondialisation et redéveloppement, *R.E.R.U.*, n°2, pp. 267-294.
- LACHMANN, Jean, L'inflexion des politiques économiques territoriales, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°40, mars 1994, pp. 202-210.
- LACHMANN, Jean, La région au cœur de la décentralisation économique, *Pouvoirs locaux*, n°36 V/1998, pp. 87-93.
- LACHMANN, Jean, La région chef de file naturel de l'action économique, *Les Echos*, mardi 13 janvier 1998, p. 52.
- LACOUR, Claude, Le développement local est mort : vive le développement local, *Correspondance municipale*, n°272-273, nov.-déc. 1986, pp. 21-26.
- LALLEMENT, Didier, Les collectivités locales et la réforme de la taxe professionnelle, *R.F.F.P.*, n°67, sept. 1999, pp. 23-33.
- LANDOT, Eric, Les garanties d'emprunt des communes aux entreprises, *Journal des Maires*, Mai 1999, p. 57-58.

- LANGUMIER, J.F., Pourquoi un renouveau de l'interventionnisme local dans les années 1970 ?, *R.E.R.U.*, 1982, n°2, pp. 151-166.
- LAURENT, Philippe, LAFON, Laurent, LE BOT, Erwan, Réforme de la taxe professionnelle : quelles conséquences ?, *Gaz. Comm.*, n°30 - 1998 du 10 août 1998, pp. 9-11.
- Le développement du capital-risque en France, *Notes Bleues de Bercy*, n°158, 1^{er} au 15 mai 1999.
- Le développement local : un nouveau marché pour les SEM ?, *Economie mixte*, n°4, 1998, pp. 14-18.
- LE GALES, Patrick, OBERTI, Marco, Les stratégies des villes, in NEMERY, J.C., WACHTER, Serge ('sous la dir.'), *Entre l'Europe et la décentralisation, Les institutions territoriales françaises*, Datar-Ed. de l'Aube, 1993, pp. 107-128.
- LE GALES, Patrick, Vers un modèle de villes entrepreneuriales ?, *Le Courrier du C.N.R.S.*, été 1994, pp. 94-95.
- LETTERON, Roseline, Les aides des collectivités territoriales aux services publics, *A.J.D.A.*, juin 1993, pp. 437-443.
- LIGNIERES, Paul, La participation des collectivités locales à des actions économiques internationales, *Droit et pratiques du commerce international*, vol. 22, 1996 n°1, pp. 31-52.
- LINOTTE, Didier, SIMONIN, Guillaume, L'équipement des ZAC en réseaux de télécommunications : les nouvelles règles du jeu. *Gaz. Comm.*, n°30/1560 du 31 juillet 2000, pp. 52-55.
- LLORENS, François, La responsabilité des collectivités locales du fait de leur aide aux entreprises en difficulté : aspect de droit administratif, in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, pp. 413-430.
- LOQUET, Patrick, L'utilisation de la clause du mieux-disant social dans les marchés publics : une simple affaire de volonté politique et d'ingénierie sociale, *Rev. Adm.*, n°312, nov.-déc., 1999, pp. 638-641.
- LOQUET, Patrick, Le mieux-disant social. Critère objectif ou volonté politique ?, *Les Cahiers Jurid des Coll. Territ.*, n°41, août-sept. 1999, pp. 13-15.
- LORRAIN, Dominique, Les chartes intercommunales entre l'expérimentation et la mise au point, *Mon. T.P.B.*, 7 sept. 1984, p. 43.
- LUCHAIRE, Yves, Relations extérieures des régions, *Les cahiers du C.R.A.P.S.*, 1988, n°5, pp. 7-95.
- MAILLARD, Martial, La taille de la ville influence-t-elle son taux de chômage ?, *Le cas français*, *R.E.R.U.*, 1997, III, P. 307-320.
- MAILLOT, Dominique, Reflexions à l'occasion d'un anniversaire (dix ans d'urbanisme décentralisé), *Etudes foncières* n° 59, juin 1993, p. 34.
- MARCHAND, Marie-Jacqueline, *La région et ses partenaires en matière d'intervention économique*, in *Annuaire des collectivités locales 1995*, Litec, Paris, 1995, pp. 67-82.
- MARCOU, Gérard, Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre collectivités publiques, *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Ed. Economica, 1994, pp. 371-383.
- MARCOU, Gérard, Les rapports entre la région et les départements dans le cadre de la nouvelle décentralisation : l'exemple du Nord-Pas-de-Calais, *Les cahiers du CRAPS*, n°1, octobre 1986, pp. 7-22.
- MAUGUE, Christine; STAHL, Jacques-Henri, Le cadre juridique des relations financières entre les sociétés d'économie mixte et les collectivités locales, *A.J.D.A.* n°juill.-août 1996, pp. 475-488.
- MAZIAU, Nicolas, L'intercommunalité à la croisée des chemins : quels modes de coopération pour quels objectifs ?, *Rev. adm.*, 1997, n°296 mars-avril, pp. 190-202.
- MERAUD, Gérard, Procédure des contrats régionaux, *Développement local et décentralisation*, textes réunis par GUESNIER, Bernard, ed. E.R.E.S.A., 1986, pp. 175-187.
- MICHON, Jérôme, Attribution des marchés publics. Peut-on privilégier les créateurs d'emploi ?, *Mon. T.P.B.*, n°5001, 1^{er} octobre 1999, pp. 46-49.

- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, Où va le droit de l'urbanisme et de l'environnement ?, *Rev. adm.*, Janv.-fév. 1998, n° 301, pp. 151-163.
- MOREAU, Jacques Les contrôles exercés sur les sociétés d'économie mixte locales, *R.F.F.P.*, 1996, n°56, pp. 39-47.
- MOREAU, Jacques, L'intervention des communes dans le domaine économique et social, in *Cahiers du C.F.P.C.*, N° 11, nov. 1982, pp. 22-27.
- MOREAU, Jacques, la notion d'aide publique ou deux ou trois choses que je sais d'elle, Les aides publiques, *Cahiers de l'administration territoriale*, n° 10, P.U.Reims, 1987, pp. 22-35.
- MOREAU, Jacques, Le contrôle du juge administratif sur les sociétés d'économie mixtes locales, in *Droit public, Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, Paris, L.G.D.J., 1997, pp. 253-260.
- MOREAU, Jacques, Rapport de synthèse : instruments de localisation économiques et fiscaux, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°33, sept. 1991, pp. 189-190.
- MORLET, Olivier, La gestion de l'urbanisme dans les communes, *Etudes foncières*, déc. 1997, pp. 30-34.
- MORVAN, Yves, Dix ans d'interventions économiques des régions : un essai de bilan, in *La décentralisation, dix ans après*, Paris, L.G.D.J., 1993, pp. 451-463.
- MOSSET, Anne Laure, DUBOIS-MAURY, Jocelyne, Des nouvelles règles pour les entrées de ville, *Etudes foncières* n° 75, juin 1997, pp. 14-16.
- MULLER-QUOY, Isabelle, Le renouveau de la notion juridique d'agglomération, *A.J.D.A.*, n°3-2000, pp. 197-204.
- NEMERY, Jean- Claude, Interrogations sur la garantie d'emprunt, Les aides publiques, Actes du colloque AIUFRAL-CRDT, Reims, 18 avril 1986, *Cahiers de l'administration territoriale*, n° 10, 1987, pp. 36-44.
- NEMERY, Jean-Claude, Emergence et reconnaissance du rôle économique des collectivités locales, *Les Cahiers de l'Administration Territoriale*, N°3, P.U. de Reims, 1982, pp. 7-28.
- NEMERY, Jean-Claude, L'interventionnisme économique, in DARCY, Gilles, MOREAU, Jacques, (sous la dir.), *La libre administration des collectivités locales*, Paris, Aix-en-provence, P.U. Aix Marseille, Ed. Economica, 1984, pp. 139-162.
- NEMERY, Jean-Claude, L'interventionnisme économiques des collectivités locales, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°28, 1985, pp. 139-146.
- NEMERY, Jean-Claude, La coopération décentralisée, une nouvelle compétence des collectivités territoriales françaises ?, in *Cahiers du C.N.F.P.T.*, n°30, avril 1990, pp. 4-10.
- NEMERY, Jean-Claude, Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales in *A.J.D.A.*, n°2/1983, pp. 65-72.
- NEMERY, Jean-Claude, Les compétences économiques des collectivités locales, évaluation et perspectives d'évolution, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°40, mars 1994, pp. 181-188.
- NEMERY, Jean-Claude, Les initiatives régionales. Un bilan de dix ans de décentralisation, in *La décentralisation, dix ans après*, Paris, L.G.D.J., 1993, pp. 527-534.
- NEMERY, Jean-Claude, Les nouvelles compétences des régions en matière d'interventionnisme économique, in *La région à l'heure de la décentralisation*, Paris, la documentation Française, Notes et études documentaires, 1985, pp. 15-31.
- NGUYEN, Nathalie, Garanties d'emprunt : comment prévenir les risques d'irrégularité ?, *Mon. T.P.B.*, 5 dec. 1997, pp. 50-52.
- NORCY, Hervé, La pratique des avances, in L'encadrement juridique des aides des collectivités territoriales aux entreprises, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°1/1998 pp. 7-9 (*JCP (E)*, n°5 du 29 janvier 1998).

- NOVARINA, Gilles, La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Gouvernance, n°80-81, décembre 1998, pp. 173-179.
- PADIOLEAU, Jean-G., DEMESTEERE René, Les démarches stratégiques de la planification des villes, origines, exemples et questions, *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 51, oct. 1991, pp. 28-39.
- PELISSONNIER, *Les stratégies des régions en faveur des entreprises*, in *La décentralisation, dix ans après*, Paris, L.G.D.J., 1993, pp. 465-481.
- PERRIN, Bernard, Aménagement du territoire et intercommunalité. La mise en conformité, *Rev. adm.*, 1998, n°304, pp. 517-527.
- PERRIN, René, Développement local et urbanisme, L'émergence de nouvelles compétences, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°44-45, 1989, pp. 109-114.
- PERROT, Hubert, L'Etat français face à la coopération transfrontalière, *E.N.A. mensuel*, n°263, juin-juillet 1996, pp. 27-29.
- PIETRI, René-Paul, Le POS : un outil d'action économique, « Politiques urbaines, Les nouvelles de l'Observatoire », n° 15 - février 1988 pp. 10-11, joint à *Diagonal*. n° 70-1988.
- PINSON, Gilles, Projets urbains et construction des agglomérations, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, 1999, pp. 130-139.
- PLANCHET, Pascal, L'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme : une nouvelle forme de contrainte d'urbanisme, *R.F.D.A.*, n°4 - juillet-août, 1998, pp. 827-833.
- PONTIER, Jean-Marie, Les compétences économiques de la région, *Encyclopédie Dalloz, Collectivités locales*, Francis Paul Benoit, vol. 2, fasc. 1758-1.
- PONTIER, Jean-Marie, Les instruments financiers de l'intercommunalité de projet, *Rev. adm.*, n°312, nov.-déc. 1999, pp. 629-637.
- POUJADE, Bernard, La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et l'interventionnisme économique des collectivités locales, *JCP (G)*, 1988, n°42, I, 3354.
- POUJADE, Bernard, Les limites de l'interventionnisme économique des collectivités locales, *L.P.A.*, n°22, 19 fév. 1986, p. 22.
- PRIEUR, Michel, Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale, *R.F.D.A.*, 1985, pp. 322-331.
- PUGEAULT, Serge, Le régime spécifique des aides publiques aux S.C.O.P., *Cahiers de l'administration territoriale*, n° 10, 1987, pp. 60-74.
- PUGEAULT, Serge, Les services publics locaux et le droit interne de la concurrence, *D.*, 1999, n°33 du 23 sept. 1999, chron. pp. 347-350.
- PUYMARTIN, Jacques, Le rôle des sociétés de développement régional, in *La région à l'heure de la décentralisation*, Paris, la documentation Française, Notes et études documentaires, 1985, pp. 149-153.
- R., D., Taxe professionnelle et territoire. Du bon usage d'un casse tête, *Pouvoirs locaux*, n°23 (IV), déc. 1994, pp. 27-29.
- RAPP, Lucien, Développement économique décentralisé et contrats de localisation industrielle, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3/1994, pp. 35-42 (*JCP E*, n°30 du 28 juillet 1994).
- RAPP, Lucien, Réflexions sur la collectivité locale, caution d'une personne privée, *Cahiers de droit de l'entreprise* n°4/1991 in *J.C.P. (E)*, n°27 du 4 juillet 1991, pp. 16-20.
- RAVANEL, Jean, Les pouvoirs des collectivités locales françaises en matière d'aide aux entreprises, rapport public du Conseil d'Etat, n°41, E.D.C.E., La documentation Française, 1989, pp. 159-184.
- RENARD, Vincent, L'efficacité du droit de l'urbanisme, *Pouvoirs locaux* n° 14, octobre 1992, pp. 19-22.
- RENARD, Vincent, Urbanisme : pour un pouvoir d'agglomération in *La décentralisation en France*, Paris, La découverte, 1996, pp.237-246.

- ROUAULT, Marie-Christine, La théorie du socialisme municipal. L'intérêt communal discipliné par le juge administratif, *Quot. Jurid.* 18 juin 1987, n°69, p. 3 et 20 juin 1987, n°70, p. 5.
- SADRAN, Pierre, La région en devenir, *A.J.D.A.*, mai 1982, pp. 339-343.
- SALON, Serge, L'agglomération en marche, *Cahiers de la fonction publique*, n°187, fév. 2000, pp. 23-25.
- SESTIER, Jean-François, Les aides financières directes consenties par les actionnaires publics locaux à leurs sociétés d'économie mixte, *JCP (G)*, 1992, n°17, I doct., 3580.
- SINGER, Jean, L'interventionnisme communal, *Rev. adm.*, n°66, 1958, pp. 647-648.
- SOUBELET, Pierre, Les Chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Un premier bilan, *Rev. adm.*, 1988, pp. 521-523.
- SOUBELET, Pierre, Les interventions économiques des collectivités locales, *Rev. adm.*, n° 270, 1992, pp. 549-550.
- SOUCHON, René, Le défi du développement local, in Micro-régions et régions partenaires du développement local, *Correspondance municipale*, 2/1986 n° 265, pp. 4-7.
- SUEUR, Jean-Jacques, Développement local et droit négocié : l'expérience des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, *R.D.P.*, n°1/1988, 199-246.
- THOIN, Muriel, Comment monter une plate-forme d'initiative locale, *Gaz. Comm.* n°8-1538 du 21 fév. 2000, pp. 34-36.
- TRAORE, Tsagao, Tentatives récentes de mise en œuvre des politiques de développement local en France, *L.P.A.*, 12 juillet 1999, n°137, pp. 9-13 (1^{ère} partie), *L.P.A.*, 14 juillet 1999, n°139, pp. 5-9 (suite et fin).
- TRIQUENAU, Bruno, Le cadre juridique des garanties et cautionnements d'emprunt accordés par les collectivités territoriales, *L.P.A.*, 17 novembre 1995, n°138, pp. 13-19.
- Urbanisme industriel : le temps des parcs, *Mon. T.P.B.*, n°26, 27 juin 1986, p. 47.
- VELTZ, Pierre, Décentralisation et économie locale : à la recherche de la compétitivité territoriale, in *La décentralisation en France*, ouvrage collectif, Paris, La découverte, 1996, pp. 203-211.
- VHALDEBORDE, Jean-Michel, L'avenir paradoxal de la taxe professionnelle, *Pouvoirs locaux*, n°42, pp. 37-42.
- VIDAL, Florence, Les districts italiens. Un modèle de développement local exemplaire, *Futuribles*, sept. 2000, n°256, pp. 5-21.
- VIRET, Jean, Les relations contractuelles Etat-région, in *La région à l'heure de la décentralisation*, Paris, la documentation Française, Notes et études documentaires, 1985, pp. 33-45.
- WOLFF, Hélène, Les garanties d'emprunt, *La Revue Banque* n°500 – décembre 1989, pp. 1162-1171.

Politique communautaire de cohésion économique et sociale et de contrôle des aides d'Etat

- ADELIN-PEIX, Marie, "Stick to your gun" ou les nouvelles règles applicables au contrôle des aides d'Etat par la Commission européenne, *Le Courrier Juridique des Finances*, n°103-nov. 1999, pp. 1-4.
- ALBERT, Jean-Luc, Droit communautaire et interventions économiques locales, *Gaz. Comm.*, n°4 du 26 janvier 1998, pp. 34-41.
- ARCELIN, Linda, Notion d'entreprise en droit interne et communautaire de la concurrence, *J.Cl. Concurrence Consommation*, fasc. 35, 1999.
- BAECQUE, de, Arnaud, Le droit communautaire des aides d'Etat, *C.J.E.G.*, n°562, fév. 2000, pp. 39-72.

- BALLESTEROS, Angel D., Les nouvelles dispositions européennes en matière d'emploi, *L.P.A.*, 17 juillet 1998, n°85, pp. 9-16.
- BAZEX, Michel, L'appréhension des services publics par le droit communautaire, *R.F.D.A.* mars-avril 1995 pp. 295-303.
- BAZEX, Michel, Le marché commun ou le dépérissement de l'interventionnisme économique national, *Droit et Pratiques du Commerce International*, 1989, Tome 15, n°2, pp. 201-228.
- BELLANGER, Olivier, Comment s'orienter dans les aides européennes ?, *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n°42, dec. 1994, pp. 47-50.
- BELORGEY, Jean-Marc, La sécurité juridique des décisions d'octroi d'aides publiques au regard du droit communautaire, *A.J.D.A.*, mai 2000, pp. 371-381.
- BIANCARELLI, Jacques, L'influence du droit communautaire sur l'organisation administrative française, *A.J.D.A.* numéro spécial *droit administratif et communautaire*, juin 1996, pp. 22-27.
- BIANCARELLI, Jacques, La dynamique institutionnelle, *A.J.D.A.*, décembre 1991, pp. 835-845.
- BIANCARELLI, Jacques, Le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'aides publiques, *A.J.D.A.*, juin 1993, pp. 412-436.
- BLUMANN, Claude, L'émergence de l'exemption catégorielle en matière d'aide d'Etat : le règlement n°994/98 du 7 mai 1998, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°428, mai 1999, pp. 319-327.
- BONICHOT, Jean-Claude, MOUTON, Jean-Denis, La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'aide publique aux entreprises, rapport public du Conseil d'Etat n°41, E.D.C.E., La documentation Française, 1989, pp. 199-215.
- BRACONNIER, Stéphane, Politiques culturelles locales françaises et principe communautaire de libre concurrence, *R.T.D.E.*, n°4-oct.-dec. 1995, pp. 771-803.
- CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique, Services d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale, *A.J.D.A.*, déc. 1999, pp. 959-964.
- CHARBIT, Nicolas, Quels rapports entre aides communautaires régionales et politique de concurrence ?, *L.P.A.*, 12 janvier 1999, n°8, pp. 15-18.
- CHEROT, Jean-Yves, Financement des obligations de service public et aides d'Etat, *Europe*, mai 2000, pp. 4-8.
- CHEROT, Jean-Yves, Le juge judiciaire et l'article 93, paragraphe 3, du traité de Rome, *A.J.D.A.*, juin 1998, pp. 467-473.
- CHICOYE, Cécile, La politique communautaire de cohésion économique et sociale, *A.J.D.A.*, décembre 1991, pp. 869-875.
- CLERGERIE, Jean-Louis, La coordination des aides nationales et communautaires au développement régional, *A.J.D.A.*, juill./août 1989, pp. 416-423.
- COLLY, François, CEE et finances des collectivités locales, *A.J.D.A.*, décembre 1991, pp. 861-868.
- COLSON, Jean-Philippe, Les entreprises publiques et le droit communautaire, *Cahier de droit de l'entreprise*, n°3/1995, pp. 9-14 (*JCP (E)*, n°26 du 29 juin 1995).
- COUSSIRAT-COUSTERE, Vincent, Les aides locales aux entreprises face au droit communautaire, *A.J.D.A.*, avril 1985, pp. 171-186.
- COUSSIRAT-COUSTERE, Vincent, Les interventions économiques des collectivités locales face au droit communautaire de la concurrence, in DARCY, Gilles, MOREAU, Jacques, (sous la dir.), *La libre administration des collectivités locales*, Paris, Aix-en-provence, P.U. Aix Marseille, Ed. Economica, 1984, pp. 187-196.
- DEBENE, Marc, Entreprise publique et marché unique, entre assimilation et suspicion, *A.J.D.A.*, 1992, pp. 243-252.

- DELFAUD, Pierre, La perception des disparités régionales dans la Communauté Economique européenne, *R.E.R.U.*, 1989, n°1, pp. 41-70.
- DELOIRE, Philippe, Aménagement du territoire européen : l'émergence de nouveaux acteurs régionaux, *L.P.A.*, 24 décembre 1997, n°154, pp. 4-7.
- DELOIRE, Philippe, Le programme européen, Leader +, *Journal des Maires*, n°4- du 15 avril 2000, pp. 55-56.
- DOYEN, Yann, Droit communautaire et droit national en matière d'aides locales aux entreprises : vers une plus grande sécurité juridique, *Gaz. Comm.*, n°18/1548-2000, pp. 48-55.
- DUBOUIS, Louis, Droit administratif et droit communautaire : deux cultures juridiques ?, in *Droits et politique à la croisée des cultures, Mélanges Philippe Ardant*, L.G.D.J., 1999, pp. 443-452.
- DUBOUIS, Louis, La déréglementation et le droit communautaire, *R.F.D.A.* mai-juin 1986, pp. 483-493.
- DUPERON, Olivier, Les portes d'entrée du service public en droit communautaire : état du droit et perspectives, *L.P.A.*, 23 juin 1999, n°124, pp. 9-16.
- FERAL, Pierre-Alexis, Le comité des régions de l'Union européenne : du traité de Maastricht au Traité d'Amsterdam, *Droit prospectif*, 1998, n°1, pp. 77-105.
- HONORAT, Edmond, La notion d'intérêt général dans la jurisprudence de la cour de justice des communautés européennes, in *Rapport du Conseil d'Etat, L'intérêt général*, 1999, pp. 387-396.
- IDOT, Laurence, A propos des entreprises en difficulté et du droit communautaire, in *Prospectives de droit économique, dialogues avec Michel Jeantin*, Dalloz, 1999, pp. 403-409.
- IDOT, Laurence, Les aides aux entreprises en difficulté et le droit communautaire, *R.T.D.E.*, n°3-juill.-sept. 1998, pp. 295-315.
- KOVAR, Robert, Les prises de participation publiques et le régime communautaire des aides d'Etat, *R.T.D. Com.*, janv-mars-1992, pp. 109-157.
- LAGRANGE, Richard, CEE et action économique des collectivités locales, *A.J.D.A.*, décembre 1991, pp. 846-854.
- LE ROY, Anne, Une politique communautaire de cohésion économique et sociale : vers une nouvelle approche du développement ?, *R.E.R.U.*, 1998, I, pp. 23-42.
- LENAERTS, Koen, L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples, *Cahiers de droit européen*, 1991, n°1-2, pp. 3-42.
- LIGNIERES, Paul, Les aides européennes, *Cahier de droit de l'entreprise*, n°3/1995, pp. 17-24 (*JCP (E)*, n°26 du 29 juin 1995).
- LONDON, Caroline, Instruments économiques et droit communautaire, *Revue juridique de l'environnement*, n°1/1998, pp. 31-48.
- LOUNGOULAH, Gérard-L. Philippe, L'interventionnisme économique local en France : entre l'Etat et l'Union européenne, *R.D.P.*, n°3-1998, pp. 845-860.
- LÜBBIG, Thomas, Les nouveaux règlements du Conseil en matière d'aides d'Etat, *Gaz. Pal.*, 11-13 juillet 1999, *Gazette européenne* n°20, pp. 4-10.
- LYON-CAEN, Antoine, Le service public et l'Europe : quelle union?, *A.J.D.A. spécial*, 20 juin 1997, Le service public, unité et diversité p. 33-36.
- MADIOT, Yves, Imbrication des aides financières. Dimension européenne, *Les cahiers du C.N.F.P.T.* n°42, dec. 1994, pp. 41-46.
- MILLION, Frédéric, Quelles sont les voies de recours ouvertes aux entreprises en matière d'aides publiques ?, actes du colloque " *Les aides publique aux entreprises* ", Euroforum, Paris, 19-20 octobre 1999 non publ. à notre connaissance.
- MORSON, Sylviane, La récupération des aides octroyées par les Etats en violation du traité C.E.E., *R.T.D.E.*, n°3-juill.-sept. 1990, pp.409-440.

- MUFFAT-JEANDET, Danièle, Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides individuelles accordées par les Etats, *R.T.D.E.*, 1983, n°1, pp. 1-37.
- OBERDORFF, Henri, Des incidences de l'Union européenne et des Communautés européennes sur le système administratif français, *R.D.P.*, 1995, pp. 25-49.
- PERNIN, Anne, Justifications économiques du contrôle communautaire des aides d'Etat : l'application du modèle néo-classique, Actes du Colloque " *Le droit et l'économie : quelles rencontres ?* ", Lyon, Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme, 28 et 29 sept. 1998, 33 p. non publ à notre connaiss.
- PESCATORE, Pierre, Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice. Contribution à la doctrine de l'interprétation téléologique des traités internationaux, *Mélanges W.J. Ganshof Van Der Meersch*, Bruylant, Bruxelles, 1972, T. II, pp. 325-364.
- QUERMONNE, Jean-Louis, Existe-t-il un modèle politique européen ?, *R.F.S.P.*, avril 1990, pp. 192-210.
- RINCAZAUX, Philippe, Entreprises et aides d'Etat : des droits encore peu utilisés, *Les Echos*, vend. 16 et 17 avril 1999, p. 60.
- RINCAZAUX, Philippe, Union européenne : contrôle des aides d'Etat, *Cahiers Juridiques et Fiscaux de l'Exportation*, 1999, n°3-pp. 623-630.
- RIVAI, Rafaële, La Cour des comptes ne taira plus les fraudes aux fonds européens, *Le Monde*, mercredi 18 août 1999, p. 6.
- ROBERTI, Gian Michèle, Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales, *A.J.D.A.*, juin 1993 pp. 397-411.
- STRUYS, Michel, L., Questions choisies de procédure en matière d'aide d'Etat, *R.T.D.E.*, 1993, n°1, janv-mars, pp. 17-38.
- VASSEUR, Jean-François, Le cadre européen des politiques régionales d'aménagement du territoire, in CURAPP, *Les politiques régionales*, Paris, PUF, 1993, pp.131-145.
- VAUCHER, Marc, Réalité juridique de la notion de région communautaire, *R.T.D.E.*, n°4, oct.-dec. 1994, pp. 525-550.
- VLACHOS, Georges, Essai de clarification du régime du contrôle des aides d'Etat en droit communautaire, *L.P.A.*, n°203 du 12 oct. 1999, pp. 15-19 (1^{ère} part.) et *L.P.A.*, n°204 du 13 octobre 1999, pp. 15-19 (2^{ème} part.).
- ZILLER, Jacques, Intégration européenne et emploi dans l'administration locale, *A.J.D.A.*, déc. 1991, pp. 855-860.

Jurisprudence constitutionnelle française

- Site Internet officiel <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

- Décision n°67-49 L du 12 décembre 1967, *Réorganisation de la région parisienne*, Rec. p. 39 ; J.O. 24 déc. 1967.

- Décision n°79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi relative à l'élection de l'assemblée de Nouvelle Calédonie*, Rec. p. 27 ; J.O. 25 mai 1979 ; G.D.C.C., 3ème éd. n°33 ; R.D.P., 1979, p. 1695, comm. FAVOREU, Louis ; *Gaz. Pal.*, 1981, 53-55, p. 12 note HAMON, Léo ; *Pouvoirs*, 1979(11), p. 186, chron. GICQUEL, Jean, AVRIL, Pierre.

- Décision n°81-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, Rec. p. 18 ; G.D.C.C., 10è ed. n°31 ; A.J.D.A., 1982, pp. 202-214, comm. RIVERO, Jean, Ni lu, ni compris ? ; J.C.P. G., 1982, II, 19788, note NGUYEN, Quoc Vinh et FRANCK, Claude ; D., 1983, pp. 169-176, note Léo HAMON ; SAVY, Robert, La Constitution des juges, D., 1983, chron. XIX, pp. 105-110 ; MESTRE, Jean-Louis, Le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété, D., 1984, n°1, Chron., I, pp. 1-8 ; R.D.P., 1982, pp. 377-420, Chron. FAVOREU, Louis ; *Pouvoirs*, 1982(21), p. 192, chron. GICQUEL, Jean, AVRIL, Pierre ; *Rev. adm.*, 1982, p.153 note DE VILLIERS, Michel ; THERON, Jean-Pierre, A propos de la liberté d'entreprendre, in *L'interventionnisme économique de la puissance publique, Etudes en l'honneur du Doyen Georges Péquignot*, Montpellier, CERAM, mai 1984, Tome 2, pp. 675-687.

- Décision n°82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions*, Rec. p. 38 ; J.O. 3 mars 1982 et décision n°82-138 DC du 25 février 1982, *Loi portant statut dde la région Corse*, Rec. p. 41 ; doctrines communes : G.D.C.C. 10ème ed. n°32 ; *Pouvoirs*, n°22, 1982, p. 177 ; A.J.D.A., mai 1982, p. 303 note BOULOUIS, Jean, *Rev. adm.*, mai-juin 1982 et juillet-août 1982, p. 352 note ETIEN, Robert ; R.D.P., n°5-1982, p. 1259, FAVOREU, Louis.

- Décision, n°82-142 DC 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification*, Rec. p. 52 ; R.D.P., 1983, p. 333, Chron. FAVOREU, Louis ; *Rev. adm.*, 1982, p. 509, note ETIEN, Robert ; *Pouvoirs*, 1982(23), p. 184-185, chron. GICQUEL, Jean, AVRIL, Pierre ; A.J.D.A., 1982, p. 577, comm. JACQUOT, Henri.

- Décision n°83-166 DC du 29 décembre 1983, *Loi relative au prix de l'eau en 1984*, Rec. p. 77 ; D., IR, 1985, p. 354, obs. HAMON, Léo ; R.D.P., 1986, p. 396 comm. FAVOREU, Louis.

- Décision n°83-168 DC du 19-20 janvier 1984, *Loi relative au statut de la fonction publique territoriale*, Rec. p. 38 ; A.J.D.A., 1984, p. 258, note NEMERY, Jean-Claude ; R.D.P., 1984, p. 687, chron. FAVOREU, Louis ; D., 1985, I.R., p. 359, obs. HAMON, Léo.

- Décision n°84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, Rec. p. 94 ; G.D.C.C., 10ème ed, n°34 ; R.D.P., 1986, p. 395, chron. FAVOREU, Louis.

- Décision n°90-274 DC du 29 mai 1990, *Droit au logement*, Rec. p. 61 ; J.O. 1^{er} juin 1990 ; VEDEL, Georges, A la lumière de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel. Le "droit au logement" et le principe de la libre administration des collectivités locales, *Pouvoirs locaux*, n°7, déc. 1990, p. 89, mars, 1991, n°8, p. 16 ; *Pouvoirs*, 1990(55), p. 206 et 209 chron. GICQUEL, Jean, AVRIL, Pierre ; R.F.D.C., 1990, p. 497, chron. FAVOREU, Louis ; *Rev. Dr. Sanit. et Social*, 1990(4), p. 711, note PRETOT, Xavier.

- Décision n°92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, Rec. p. 14 ; J.O. 22 janv. 1993 p. 1118 ; R.F.D.A., sept.-oct. 1993, pp. 902-920 comm. POUYAUD, Dominique ; L.P.A., 1993, n°66, 2 juin 1993, p. 4, chron. MATHIEU, Bertrand, VERPEAUX, Michel ; *Pouvoirs*, 1993(66), p. 178 et ss., chron. GICQUEL, Jean, AVRIL, Pierre ; R.F.D.C., 1993, p. 375 et 395, chron. FAVOREU, Louis, PHILIP, Loïc, ROUX, André, RENOUX, Thierry-S.

- Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, J.O. du 1^{er} février 1995, p. 1707, *Rec.* p. 183 ; *R.F.D.C.*, pp. 389-404, chron. TREMEAU, Jérôme, PINI, Joseph, MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand ; *L.P.A.*, 20 octobre 1995, n°126, p. 8, chron. VERPEAUX, Michel, MATHIEU, Bertrand ; *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1995, pp. 876-883, article ROUSSEAU, Dominique.
- Décision n°98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, *Rec.*, p. 258, J.O. du 14 juin 1998 p. 9033 ; *A.J.D.A.*, n°6-1998, pp. 540-544 ; *A.J.D.A.*, n°6-1998, pp. 495-499, comm. SCHOETTL, Jean-Eric ; *L.P.A.*, n°144 du 2 décembre 1998, p. 18, chron. n°19, mars-juillet 1998, VERPEAUX, Michel, MATHIEU, Bertrand ; *R.F.D.C.*, 1998, pp. 640-642, chron. FAVOREU, Louis ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1998-5, p. 15.
- Décision n°98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, *Rec.* p. 326 ; J.O., 31 décembre 1998, p. 20138 ; *L.P.A.*, 4 janv. 1999, p. 4 et *L.P.A.*, n°152 du 2 août 1999, pp. 22-28, obs. chron. VERPEAUX, Michel, MATHIEU, Bertrand, AIVAZZADEH-BARRE, Sylvaine ; *R.F.D.C.*, 1999, p. 129, note PHILIP, Loïc ; *R.F.F.P.*, 1999, p. 171, note PLAGNET, Bernard ; *A.J.D.A.*, 1999, p. 14, note SCHOETTL, Jean-Eric ; *J.C.P.*, 1999, II, 10028, note ZARKA, Jean-Claude ; *R.J.F.*, n°2/99, n°194 ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1999-6, p. 10.
- Décision n°98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et conseillers de l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux*, *Rec.* p. 21 ; J.O. 20 janv. 1999, p. 1028 ; *L.P.A.*, 1999-12, 18 janv. 1999, p. 3 et *L.P.A.*, 16 sept. 1999, n°185, pp. 8-15, chron. VERPEAUX, Michel, BAGHESTANI-PERREY, Laurence ; *J.C.P. G.*, 1999, act 10 mars 1999, note ZARKA, Jean-Claude ; *R.F.D.C.*, 1999, p. 142, chron. GHEVONTIAN, Richard ; *A.J.D.A.*, 1999, p. 149 comm. SCHOETTL, Jean-Eric ; *Gaz. Comm.*, 1999 n°4/1486, 25 janv. 1999, p. 13 ; *Dr. Adm.*, 1999, oct. p. 6, TRAORE, Seydou.
- Décision n°99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, J.O. 20 janvier 2000, p. 992 ; *L.P.A.*, 19 janv. 2000, n°13, pp. 6-17, comm. SCHOETTL, Jean-Eric ; *L.P.A.*, n°39, 24 février 2000, p. 10, note SAURET, Alain, PICCA, Georges ; *L.P.A.*, 28 juillet 2000, n°150, p. 22, chron. VERPEAUX, Michel, MATHIEU, Bertrand, BAGHESTANI-PERREY, Laurence ; *Droit social*, 2000, p. 257, comm. PRETOT, Xavier.
- Décision, n°2000-432 DC du 12 juillet 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000* (J.O. 14 juillet 2000, p. 10821) ; *Gaz. Comm.* n°30/1560 du 31 juill. 2000, p. 14 ; *A.J.D.A.*, n°9-2000, pp. 739-740, note SCHOETTL, Jean-Eric.
- Décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains*, J.O. du 14 décembre 2000, p. 19840.

Jurisprudence administrative et judiciaire française

- site Internet officiel : <http://www.conseil-etat.fr>
- Conseil d'Etat, 29 mars 1901, *Casanova*, *Rec.* p. 333, S., 1901.3, p. 73, note HAURIOU, Maurice.
- Conseil d'Etat, 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie à Chateauroux*, *Rec.* p. 308.
- Conseil d'Etat, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers et sieur Guin*, *Rec.* p. 583, *R.D.P.*, 1930, p. 530, Concl. JOSSE, P.-L., S. 1931, 3, p. 73, note ALIBERT, Raphaël.
- Conseil d'Etat, 24 nov. 1933, *Zénard*, *Rec.* p. 1100 ; S. 1934.3.105 concl. DETTON, H., note MESTRE.
- Conseil d'Etat, 20 décembre 1935, *Société Etablissements Vézia*, *R.D.P.*, 1936, p. 119.
- Conseil d'Etat, 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie du soufre français*, *Rec.* p. 377 ; D., 1951, p. 661, note WALINE, M. ; S. 1952, 3, p. 33, concl. BARBET, note M.L.
- Conseil d'Etat, 26 novembre 1954, *Syndicat de la raffinerie de soufre français*, *Rec.* p. 620 ; D. 1955 p. 472, note TIXIER, Gilbert.
- Conseil d'Etat, 22 juin 1951, *Daudignac*, *Rec.*, p. 362.
- Conseil d'Etat, 12 juin 1959, *Syndicat des exploitants de cinémas de l'Oranie* ; D., 1960, p. 402, note ROBERT, J.

- Conseil d'Etat, 28 octobre 1960, *Martial de Laboulaye*, Rec. p. 570 ; *A.J.D.A.*, 1961, p. 20 concl. HEUMANN ; *Droit social*, 1961, p. 141, concl. HEUMANN, note TEITGEN, F.
- Conseil d'Etat, 10 mai 1963, *Société Coopérative La Prospérité Fermière*, *R.D.P.*, 1963, p. 584, concl. BRAIBANT, Guy.
- Conseil d'Etat, Sect. 17 avril 1964, *Commune de Merville-Franceville*, Rec. p. 231, *Rev. adm.* 1965, p. 31, note LIET-VEAUX., Georges ; *A.J.D.A.*, 1964, n°106, p. 304, chron. FOURRE, J., PUYBASSET, M.
- Conseil d'Etat, 24 avril 1964, *Société des Huileries de Chauny*, Rec. p. 245 in LAUBADERE, de, André, *Administration et contrat, Mélanges offerts à Jean Brethe de La Gressaye*, Ed. Bière, Bordeaux, 1967, p. 465 concl. BRAIBANT, Guy.
- Conseil d'Etat, 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre*, Rec. p. 56 ; *A.J.D.A.*, 1964, n°228, p. 705 et p. 686, Chron. PUYBASSET, M., PUYSSOCHET, J.P.
- Conseil d'Etat, 10 mars 1967, *Ministre de l'économie et des finances, c/Société Samat et Cie*, Rec. p. 113, *A.J.D.A.*, 1967, II, p. 280, concl. GALMOT.
- Conseil d'Etat, 26 janvier 1968, *Sté Maison Genestal*, Rec. p. 62, concl. BERTRAND, *A.J.D.A.* 1968, p. 102 et 122, chron. MASSOT et DEWOST, *D.* 1969, p. 456 note FROMONT, M., *J.C.P. G.*, II 15581, note BLANCHER, R.
- Conseil d'Etat, 23 mai 1969, *Société Distillerie Brabant* ; *A.J.D.A.*, 1969, p. 640, concl. QUESTIAUX, Nicole, note TOURNIE, Gérard.
- Conseil d'Etat, 29 avril 1970, *Soc. Unipain*, Rec. p. 280 ; *R.D.P.*, 1970, p. 423 note WALINE, M. ; *A.J.D.A.*, 1970, p. 430, concl. BRAIBANT, Guy.
- Conseil d'Etat, 23 décembre 1970, *Préfet du val d'Oise c/Commune de Montmagny*, Rec. p. 788 ; *R.D.P.*, 1971, p. 248, concl. KAHN, Jean ; *A.J.D.A.*, 1971, p. 153.
- Conseil d'Etat, 26 juin 1974, *Maison des Isolants de France*, Rec. p. 635 ; *R.D.P.*, 1974, p. 1486, note AUBY, J.-B.
- Conseil d'Etat, 16 juin 1976, *Confédération nationale des auxiliaires médicaux et paramédicaux*, Rec. p. 309.
- Conseil d'Etat, 7 juill. 1978, *Comité d'étude et de vigilance des artisans, petits industriels et commerçants*, *D.* 1979, p. 87 note COUZINET ; *D.*, 1978, I.R., p. 479, obs. DELVOLVE ; *Dr. Adm.* 1978, n°257 ; *A.J.P.I.*, sept. 1979, p. 27, note RICARD.
- Conseil d'Etat, 4 juillet 1984, *Département de la Meuse c/ Poilera*, req. n°20046, *juridique Lamy C.E. et C.A.A.* ; *R.F.D.A.*, 1985, pp. 59-61, note DOUENCE, J.C. ; *R.D.P.*, 1985, pp. 199-207, note SOTO, (de), J.
- Conseil d'Etat, 24 octobre 1984, *Diabate*, n°24.815, *juridique Lamy, C.E-C.A.A., Dr. Adm.*, 1984, comm. n° 500.
- Conseil d'Etat, 10 mai 1985, *SA Boussac Saint Frères*, Req. n°31604 ; Rec. p. 145 ; *A.J.D.A.*, 1985, pp. 434-436, concl. Arnaud CAZIN d'HONINCTHUN ; *R.F.D.A.*, janv.-fév. 1986, pp. 74-80 note HUBRECHT, Hubert-Gérald, MELLERAY, Guy ; *Rev. Dr. Sanit et Soc.* 1985, p. 594, note PRETOT, X.
- Conseil d'Etat, 25 juill. 1986, *Sté grandes distilleries « Les fils d'Auguste Peureux »*, Rec. tables, p. 340 ; *R.F.D.A.*, 1987, p. 454, concl. FOUQUET, Olivier.
- Conseil d'Etat, 6 juin 1986, *Département de la Côte-d'Or*, Rec. p. 156 ; *A.J.D.A.*, 1986, pp. 594-595, note MOREAU, Jacques ; *L.P.A.*, n°120-6 oct. 1986, p. 27, note POUJADE, Bernard ; *D.*, 1986, somm. p. 351, obs. LLORENS, F.
- Conseil d'Etat, 27 juin 1986, *Commissaire de la République des Pyrénées-Atlantiques C. Département des Pyrénées-Atlantiques* ; *R.F.D.A.*, sept.-oct. 1986, pp. 804-809, Les aides des collectivités locales aux entreprises : un contrôle impossible ?, note DOUENCE, Jean-Claude.
- Conseil d'Etat, 7 janvier 1987, *SCI Etoile Neuilly*, Rec. p. 1027, *R.D. Imm.* 1987, p. 211.

- Conseil d'Etat, Ass., 8 janvier 1988, *Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, c/C.U. de Strasbourg et autres*, Rec. p. 3 ; *R.F.D.A.*, 1988, pp. 26-35 concl. DAËL, Serge ; *A.J.D.A.*, 1988, pp. 137-140, chron. AZIBERT, Michel, De BOISDEFFRE, Martine ; *J.C.P.*, 1988, II, n°21084, note DRAGO, R. ; *Rev. adm.*, 1988, p. 41, note TERNEYRE, Philippe ; *Dr. Adm.* 1988, Comm. n°27.
- Conseil d'Etat, 8 juillet 1988, *Premier ministre c/ Société Angérienne des bois déroulés et contre-plaqués*, Rec. p. 280 ; *R.F.D.A.* 1988, p. 743 ; *J.C.P. G.* 1988, IV, p. 361 ; *Gaz. Pal.*, 1988, 2, p. 630.
- Conseil d'Etat, 7 décembre 1988, *S.A.R.L. Coffinet*, Rec. tables, p. 707 ; *Droit fiscal* 1989 n°18, comm. 936, concl. MARTIN-LAPRADE ; *R.J.F.*, 1989, n°103.
- Conseil d'Etat, 14 décembre 1988, *S.A. Gibert Marine*, *A.J.D.A.*, avril 1989, pp. 266-267 note AUBY Jean-Bernard.
- Conseil d'Etat, 11 juillet 1991, *Préfet, COREP du département de la Haute-Saône*, Rec. p. 284, *A.J.D.A.*, 1991, p. 822, note DEVES, Claude, *J.C.P. ed. G.*, 1992 n°14, II, 21822, note CHOUVEL, François.
- Conseil d'Etat, 18 novembre 1991, *Département des Alpes-Maritimes c/Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*, Rec. p. 396, *R.D.P.*, 1992, p. 531, concl. POCHARD, *A.J.D.A.*, 1992, p. 231, note DEVES, Claude ; *J.C.P. G.*, 1992, IV comm. ROUAULT, Marie-christine.
- Conseil d'Etat, sect. 6 mars 1992, *Ministre du budget c/assoc. pour favoriser la création d'entreprise*, Rec. p. 107 ; *L.P.A.*, 8 juin 1992, note CELERIER ; *R.J.F.*, 1992, n°275, concl. NOURAI, Chahid.
- Conseil d'Etat, 15 février 1993, *Région Nord-Pas-de-Calais*, n°82320 et n°73137, *Dr. Adm.*, 1993, comm. n°154, *J.C.P. E.*, n°49-9 décembre 1993, jurisp. n°519, pp. 302-303, note CHOUVEL, François.
- Conseil d'Etat, 1^{er} octobre 1993, *Commune de Vitrolles*, *L.P.A.*, 19 octobre 1994, n°125, pp. 23-25 note CHOUVEL, François.
- Conseil d'Etat, 17 janvier 1994, *Préfet du département des Alpes de Haute Provence c/Commune d'Allos*, Rec. p. 18, *A.J.D.A.*, 1994, p. 470, note DEVES, Claude ; *L.P.A.* n°87-22 juill. 1994, p. 38, note LE CERF, Michel, AGBAYSSAH, Séna ; *J.C.P. G.*, II, 22311, note MOREAU, Jacques ; *R.F.D.A.*, 1994, pp. 900-911 étude DOUENCE, Jean-Claude ; *Rev. sociétés*, 1994, p. 764, ALIBERT, B., DURAND, G.
- Conseil d'Etat, 25 février 1994, *SOFAP, Marignan Immobilier*, Rec. p. 94, concl. ARRIGHI de CASANOVA, J. ; *Dr. Adm.* avril 1994, n°198 ; *A.J.D.A.*, 1994, p. 548 note PERINET-MARQUET, Hugues ; *D.*, 1994, J., p. 536, note LOMBARD ; *J.C.P.*, 1994, IV, p. 1014 ; *C.J.E.G.*, 1994, p. 569.
- Conseil d'Etat, 8 juillet 1994, req. n°109791, *Région Rhône-Alpes*, *J.C.P. (E)*, 1995, n°13, II, 665, note CHOUVEL, François.
- Conseil d'Etat, 10 octobre 1994, *Préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle c/Ville d'Amnéville*, Req. n°141877 et 146693, Rec., T., p. 814 ; *C.J.E.G.*, 1995, p. 202, note TRUCHET, Didier ; *A.J.D.A.*, 1995, pp. 237-238, note BIZET, Jean-François, DEVES, Claude ; *Dr. Adm.*, 1994, n°620 ; *L.P.A.*, n°128 du 25 octobre 1995, pp. 11-22 article CHEROT, Jean-Yves.
- Conseil d'Etat, 30 novembre 1994, n°132445, *Commune de Lagord*, *J.C.P. (E)*, 1995, n°40, II, 721, note CHOUVEL, François.
- Conseil d'Etat, 16 janvier 1995, *Ville de Saint Denis*, Rec. p. 34 ; *Dr. Adm.*, 1995, comm. n°190 ; *A.J.D.A.*, 20 sept. 1995, pp. 657-658 note CHOUVEL, François ; *R.F.D.A.*, 1995, p. 420, chron. TERNEYRE, Philippe.
- Conseil d'Etat, 13 sept. 1995, *Département des Alpes-Maritimes*, Rec. p. 345, *Dr. Adm.*, déc. 1995, n°761, *R.F.D.A.*, 1995, p. 1258, chron. TERNEYRE, *A.J.D.A.*, 1996, p. 223, note DEVES, Claude.
- Conseil d'Etat, 6 novembre 1995 ; *Commune de Villenave d'Ornon c/Pujol*, Rec. t., p. 687 ; *R.F.D.*, 1996, n°4, p. 222, concl. MARTIN, Philippe ; *A.J.D.A.*, 1996, p. 224, note DEVES, C. ; *J.C.P. G.*, 1996, IV, 182, *Juris-Data* n°046912.
- Conseil d'Etat, 29 décembre 1995, *S.A. Natio Energie*, Rec., t., p. 672, 687, 719.
- Conseil d'Etat, 25 septembre 1996, *Union des commerçants et artisans de Lamballe et autres*, req. N° 152906 ; req. 152906, *A.J.D.A.*, janv. 1997, pp. 103-107, conclusions ROUL, Anne-Françoise ; *Dr. Adm.*, 1996, n°599, *R.F.D.A.*, nov.-dec. 1996, p. 1276.

- Conseil d'Etat, Sect., 25 octobre 1996, *Association Estuaire Ecologie*, Rec. p. 415 ; *Dr. Adm.*, 1997, n°121, *R.F.D.A.*, mars-avril 1997, p. 339, concl. STAHL, Jacques-Henri, pp. 343-48, note MADIOT, Yves ; *D.*, 1997, jur. p. 441, note LE NOAN, Chr.
- Conseil d'Etat, 3 novembre 1997, *Sté Millions et Marais*, Rec. p. 406 ; *A.J.D.A.*, déc. 1997, p. 945 et pp. 1012-1013, Chron. GIRARDOT, Thierry-Xavier, RAYNAUD, Fabien, *A.J.D.A.*, 1998, p. 247 note GUEZOU, Olivier p. 1012 ; *R.F.D.A.*, 1997, p. 1241, concl. STAHL, J.-H ; *R.F.D.A.*, juill.-août 1998, pp. 781-800, note BAZEX, Michel, Le droit public de la concurrence ; *Dr. Adm.*, déc. 1997, comm. n°372 ; *R.D.P.*, 1998, p. 56, note GAUDEMET, Yves.
- Conseil d'Etat, Sect., 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, req. n°169473 ; *R.F.D.A.*, janv. 1998 p. 12 et ss, concl. TOUVET, Laurent ; *JCP - G.*, n°3-14 janvier. 1998 pp. 91-94 note PIASTRA, Raphaël ; *D.*, n°11, 19 mars 1998, pp. 131-136 note DAVIGNON, Jean-François ; *JCP E*, n°7/8-12 fév. 1998, pp. 270-273, note CHOUVEL, François ; *Cah. Jur. Fonct. Publ. Territ.* Mars 1998, pp. 15-18 note MARCHAND, Frédéric ; *Gaz. comm.* 8 déc. 1997, pp. 36-45 note ROLL, Emmanuelle, LONQUEUE, Christophe.
- Conseil d'Etat, Sect., 20 mai 1998, *Communauté de commune du Piémont-de-Barr et service des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin*, Req. n°188239, Rec. p. 201 ; *A.J.D.A.*, 1998, pp. 553-559, concl. SAVOIE, Henri, chron. RAYNAUD, Fabien, FOMBEUR, Pascale ; *R.F.D.A.* 1998, p. 609, concl. SAVOIE, Henri.
- Conseil d'Etat, Ass., 23 octobre 1998, *Electricité de France* ; *A.J.D.A.*, 1998, p. 1017 concl. ARRIGHI de CASANOVA, J. ; *C.J.E.G.*, 1998, p. 490 concl. ARRIGHI de CASANOVA, J., note DELPIROU ; LAVIALLE, Christian, Le domaine public : une catégorie juridique menacée ?, *R.F.D.A.*, mai-juin 1999, pp. 578-589.
- Conseil d'Etat, 30 décembre 1998, *Commune de Colombes*, req. 188393 ; *J.C.P. G.*, 1999, II, 10081, 5 mai 1999, n°18, pp. 866-869 note DACOSTA, Bertrand ; *Mon. T.P.B.*, n°4982 du 21 avril 1999, p. 49.
- Conseil d'Etat, 27 février 1999, *C.C.I. Touraine et autres*, Req. n°178038 ; *Dr. Adm.*, juin 1999, comm. n°186.
- Conseil d'Etat, sect., 26 mars 1999, *Société EDA*, Req. n°202260 ; *Dr. Adm.*, mai 1999, n°130, pp. 427-438 note BAZEX, Michel ; *D.*, jur., n°9-2000, pp. 205-208 note MARKUS, Jean-Paul ; *R.D.P.*, 1999, pp. 1545-1569, note MANSON, Stéphane ; *A.J.D.A.*, mai 1999, pp. 427-438, concl. STAHL, Jacques-Henri, note BAZEX, Michel.
- Conseil d'Etat, 19 novembre 1999, *Fédération syndicaliste F.O. des travailleurs des Postes et Télécommunications*, n°176261, *R.F.D.A.*, 2000, p. 197, *J.-Cl. Droit public des affaires*, fév. 2000, note LOMBARD.
- Cour Administrative d'Appel de Paris, 1^{ère} ch., 7 novembre 1989, *S.A.R.L. Pardon Création*, Rec., tables, p. 500 ; *A.J.D.A.*, 1991, p. 375, note DEVES, Claude.
- Cour Administrative d'Appel de Paris, 24 septembre 1996, *Commune de Sevrans et autres*, *R.F.D.A.*, n°3/mai-juin 1997, pp. 483-491 note CHANLAIR, Marie-Pierre ; *A.J.D.A.*, 1997, p. 111.
- Cour de Cassation, 1^{ère} civ., 25 mars 1997, *Commune des Orres c/ SA Sté de développement régional Centre-Est et a.*, arrêt n° 584 ; *Bull. Civ.*, 1997, I, n°109, *Dr. Adm.*, août/sept. 1997, p. 24 ; *JCP (E)*, n° 42, du 16 octobre 1997, Jurisp. 1003, pp. 223-225 note CHOUVEL, François.
- Tribunal Administratif de Pau, 15 mars 1983, *Préfet des Pyrénées-Atlantiques et département des Pyrénées-Atlantiques* ; *D.*, 1983, jurisp. pp. 457-460, note DOUENCE, Jean-Claude ; *J.C.P.*, 1984, II, 20212, note AUBY, Jean-Bernard.
- Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand, 21 octobre 1983, *M. Hugues Tay*, *A.J.D.A.*, 1984, p.166, note MADEC, Jean-Yves, MARILLIA, Georges-Daniel.
- Tribunal Administratif de Grenoble, 27 janvier 1988, *Ruphy, et autres c/Commune de la Clusaz*, *J.C.P.* 1989, 21265, note DEVES, Claude.
- Tribunal Administratif de Nantes, 29 janvier 1992, *Association chant'Lavie et autres c/ Commune de Faye (2 esp.)* ; *D.*, n°17 - 29 avril 1993, J., pp. 238-241 note CHOUVEL, François ; *C.A.A.*, Nantes, 8 nov. 1995, *Commune de Faye d'anjou*, *A.J.D.A.*, n°4/1996, pp. 331-334, obs. CHOUVEL, F.

- Tribunal Administratif de Paris, 21 avril 1994, *Préfet de Seine-Saint-Denis, Dr. Adm.*, 1994, n°433, *Mon. T.P.B.*, 23 septembre 1994, p. 61 note DEVES, Claude ; *L.P.A.*, n°66-2 juin 1995, p. 19, note CHANLAIR, Marie-Pierre ; *Rev. fr. de comptabilité*, fév. 1995, n°264, pp. 33-44 note CHANLAIR, Marie-Pierre ; *A.J.D.A.* n°7/8 1996, pp. 475-488, Le cadre juridique des relations financières entre les sociétés d'économie mixte et les collectivités locales par MAUGUE, Christine, STAHL, Jacques-Henri.
- Tribunal Administratif de Strasbourg, 29 décembre 1995, *Syndicat des horticulteurs c/Ville de Woippy*, req. n°94-2806 ; *L.P.A.*, n° 102, 23 août 1996, pp. 4-6, concl. PORTAIL, Philippe.
- Tribunal Administratif de Nancy, 18 mars 1999, *France Télécom et syndicat Sud-P.T.T.* Req. 981140, *D.*, 11 nov. 1999, n°40, jurispr. pp. 617-622, note LAIDIE, Yan.
- Tribunal des Conflits, 6 juin 1989, *Préfet de la région Ile-de-France c/Cour d'appel de Paris* dit « *Ville de Pamiers* », *Rec.* p. 293 ; *R.F.D.A.*, 1989, p. 457, concl. STIRN, B. ; *A.J.D.A.*, 1989, p. 431 chron. HONORAT et BAPTISTE, p. 467 note BAZEX, M. ; *R.D.P.*, 1989, p. 1780, note GAUDEMET, Y. ; *D.*, 1990, Jur. p. 418 note ISRAEL, J.-J. ; *J.C.P.*, 1990, II, n°21395, note TERNEYRE, P. ; SELINSKY, Véronique, Faut-il tuer le droit administratif pour faire triompher la concurrence ?, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°3-1989, pp. 21-28.

Jurisprudence communautaire

- Cour de Justice des Communautés européennes (C.J.C.E.) et du Tribunal de Première Instance (T.P.I.)
- Site Internet officiel : <http://curia.eu.int> et <http://europa.eu.int/cj/fr>
- C.J.C.E., 15 juillet 1954, *Costa c/ ENEL*, Aff. 6/64, *Rec.* p. 1161.
- C.J.C.E., 23 février 1961, *Gezamenlijke steenkolenmijnen in Limburg c/Haute autorité*, 30/59 *Rec.* p. 1.
- C.J.C.E., 12 juillet 1973, *Commission des communautés européennes c. Rep. Fédérale d'Allemagne*, aff. 70/72, *Rec.* p. 813.
- C.J.C.E., 22 mars 1977, *Steinike et Weinling c/ Allemagne*, aff. 78-76, *Rec.* p. 595.
- C.J.C.E., 10 octobre 1978, *Hansen/Hauptzollant de Flensburg*, aff. 148-77, *Rec.* p. 1787.
- C.J.C.E., 17 septembre 1980, aff. 730/79, *Philip Morris c/ Commission des Communautés européennes*; *Rec.* p. 2671.
- C.J.C.E., 30 janvier 1985, *Commission des Communautés européennes c/ France*, aff. n°290/83, *Rec.* p. 439.
- C.J.C.E., 8 mars 1988, *Exécutif région Wallonne*, *Rec.* p. 1573.
- C.J.C.E., 14 octobre 1987, *République Fédérale d'Allemagne c/Commission des Communautés européennes* Aff. n°248/84, *Rec.* p. 401.
- C.J.C.E., 24 novembre 1987, *Rijn-Schelde-Verolme (R.S.V.) Machinefabrieken en Scheepswerven NV c/ Commission*, aff. 223/85, *Rec.* p. 4617.
- C.J.C.E., 14 février 1990, *France c/Commission des Communautés européennes*, C 307/87, *Rec.* I p. 307.
- C.J.C.E., 20 sept. 1990, *Commission des Communautés européennes c/ République Fédérale d'Allemagne*, aff. 5/89, *Rec.* p. I-3437, *Dr. Adm.*, déc. 1990, n°571.
- C.J.C.E., 23 avril 1991, *Klaus Höfner et Fritz Elser c/Macrotron GmbH*, aff. C-41/90, *Rec. I*, p. 1979 ; *L.P.A.*, n°115, 25 sept. 1991, pp. 25-27, note CARTOU, Louis.
- C.J.C.E., 19 mai 1993, *Procureur du Roi c/ Paul Corbeau*, *Rec.*, p. I, 2563, *A.J.D.A.*, 1993, p. 865 et s., note HAMON, Francis ; *D.* 1993, info. rap. p. 169 ; *Europe*, 1993, n°304 ; *R.T.D.E.*, 1994, p. 39, obs. WACHSMANN, BERROD.
- C.J.C.E., 27 avril 1994, *Commune d'Almélo*, *Rec.*, I, p. 1477 ; *A.J.D.A.*, 1994, p. 637 et s., note HAMON, Francis.

- C.J.C.E., 11 juillet 1996, *Syndicat français de l'Express international e.a. c/ La Poste e. a.* aff. C39/94, *Rec. I*, p. 3547.
- C.J.C.E., 24 octobre 1996, *Allemagne e. a. c/Commission des Communautés européennes*, aff. C-329/93, 62 et 63/95, *Rec. I*-5151 ; *Europe*, déc. 1996, n°445, comm. D.R.
- C.J.C.E., 15 mai 1997, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH c/ Commission des Communautés européennes*, aff. C-355/95P, *Rec. I*-2549.
- C.J.C.E., 23 octobre 1997, *Commission c/Pays-Bas* (aff. C-157/94), *Commission c/Italie* (aff. C-158/94), *Commission c/Espagne* (aff. C-160/94) et *Commission c/France* (aff. C-159/94), *Rec. p. I*-5815 ; *A.J.D.A.*, 1997, pp. 991-1002 note HAMON, Francis ; *L.P.A.*, 15 mai 1998, n°58, commentaire LONDON, Caroline ; *C.J.E.G.*, 1998, p. 55 chron. LOMBARD, Patrice et p. 71, BLANCHARD, Patrick.
- C.J.C.E., 12 novembre 1998, *Espagne c/Commission des Communautés européennes* aff. C-415/96, *Europe*, janvier 1999, comm. IDOT, Laurence, n°34.
- C.J.C.E., 16 mai 2000, *France c/Ladbroke Racing et Commission des Communautés européennes*, aff. C-83-98P, *Europe*, juillet 2000, comm. 222.
- T.P.I., 12 décembre 1996, *Air France/Commission*, aff. T.-358/94, *Rec. p. II*-2109 ; *Europe*, avril 1997, pp. 4-6, article WACHSMANN, Anne.
- T.P.I., 25 mars 1999, *Forges de Clabecq*, aff. T-37/97, *Europe*, mai 1999, note IDOT, Laurence, n°197.

TABLE DES MATIERES

Introduction générale	7
Un intérêt scientifique à étudier l'action économique territoriale.....	8
Un intérêt pédagogique	13
L'action économique territoriale dans l'histoire de l'interventionnisme	17
Une définition nécessaire des termes	20
La légitimité de l'action économique territoriale comme politique de l'emploi.....	30
Les hypothèses de travail	35

PARTIE 1 : DE LA PREPONDERANCE AUX INSUFFISANCES DE L'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE DE L'ETAT..... 40

TITRE 1 – LE ROLE AFFIRME DE L'ETAT DANS L'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE 41

Chapitre 1 – Les moyens généraux d'orientation des activités économiques..... 43

Section 1 – Les grandes politiques susceptibles d'orienter les activités économiques.....43

§1 – Le budget comme vecteur du développement économique..... 43

A – Un outil au service de la politique économique de l'Etat.....43

B – Les leviers juridiques de la politique budgétaire

1 – La loi de finances.....44

2 – L'activation de fonds financiers au service d'opérations de développement économique

§2 – La planification dans le temps : le Plan de la Nation..... 46

A – La planification au regard du droit constitutionnel

B – La nature juridique de la planification française

1 – Un document en apparence sans valeur obligatoire

2 – Un acte « hors norme »

§ 3 – La planification de l'espace par l'aménagement du territoire et l'utilisation du droit de l'urbanisme 53

A – L'orientation des activités économiques par l'aménagement du territoire

1 – La nécessité de mieux répartir les activités économiques sur le territoire

a – Localiser les activités est un fondement de l'aménagement du territoire

b - La localisation directe des activités économiques par la décentralisation industrielle..55

c – L'action indirecte sur l'environnement des entreprises

i – Les métropoles d'équilibre.....56

ii – Les villes moyennes

iii – La politique de rénovation rurale

2 – La difficile harmonie entre l'aménagement du territoire et le droit

a – Le droit a des difficultés à « saisir » le volontarisme de l'aménagement du territoire .61

b – L'aménagement du territoire est longtemps resté à la discrétion de l'Etat.....62

B – La localisation des activités économiques par le droit de l'urbanisme

1 – Le développement économique comme l'un des objets du droit de l'urbanisme.....63

2 – L'urbanisme d'Etat au service de l'économie dirigée

a – Origine de la compétence d'urbanisme comme attribut du pouvoir étatique

b – L'omnipotence de l'Etat en urbanisme

§4 – L’orientation de l’économie par le contrôle des entreprises	66
A – Le secteur des entreprises publiques	67
B – L’organisation du contrôle des entreprises publiques	69
Section 2 – Le poids de l’administration étatique au service du dirigisme économique.....	72
§1 – L’administration centrale économique	72
A – L’influence écrasante du ministère en charge de l’économie, des finances et du budget ...	72
B – Le pouvoir décisionnel du ministre de l’économie et des finances	73
§ 2 - Les administrations interministérielles de l’aménagement du territoire et du Plan.....	74
A – Les administrations de mission à vocation interministérielle.....	74
1 - La difficile insertion de l’aménagement du territoire et du Plan dans des administrations classiques	74
2 – L’action interministérielle des administrations de mission	75
B – L’aménagement du territoire et la planification par les relais régionaux déconcentrés	78
1 – La fonction économique des relais régionaux	78
2 – Les commissariats à l’industrialisation.....	81
Chapitre 2 – Les techniques précises d’orientation des activités économiques	83
Section 1 – Les techniques juridiques coercitives de localisation des activités économiques ...	83
§1 – Le placement des activités économiques par le droit de l’urbanisme.....	84
A – La gestion stratégique des activités économiques par les documents de planification	84
1 – La planification en urbanisme	84
2 – Les documents de planification liés à l’aménagement du territoire	91
B – L’urbanisme opérationnel à la recherche des activités économiques.....	93
C – L’implantation des activités économiques sanctionnée par le permis de construire	94
§2 – Les procédures de contrôle de l’implantation des activités économiques	95
A – La procédure d’agrément préalable pour l’installation en région parisienne	95
B – La redevance pour la construction de locaux à usage de bureaux et de locaux de recherche	98
C – La taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux à usage de stockage, en Ile-de-France.....	100
§3 – Les autorisations d’exploitation commerciale	101
A – La réglementation d’urbanisme commercial.....	101
B – La délivrance des autorisations d’exploitation commerciale.....	105
§4 – Le régime des installations classées.....	107
A – Objet de la législation.....	107
B – Organisation de la procédure d’autorisation.....	108
Section 2 – L’incitation à l’implantation grâce aux aides économiques de l’Etat	109
§1 – Le procédé d’aide négociée : les techniques conventionnelles et leurs illusions juridiques	110

A – La technique du quasi-contrat dans le cadre du Plan ou de l'aménagement du territoire	111
B – La technique des agréments et contrats fiscaux	114
C – Les conventions d'implantation industrielle	116
D – Les contrats d'aménagement du territoire conclus entre personnes publiques	117
E – Les contrats conclus avec les entreprises publiques	120
§2 – Le contenu des aides publiques : les incitations financières et les incitations fiscales	123
A – Les aides financières budgétaires pour la localisation des activités	124
1 – Caractéristiques juridiques des aides financières étatiques d'origine budgétaire	124
2 – Le mécanisme des subventions à travers les primes d'aménagement du territoire	124
3 – Les prêts, les aides à l'emprunt, les bonifications d'intérêts et les avances	128
B – Les aides financières d'origine bancaire	131
1 – Particularité juridique des aides bancaires	131
2 – Les types d'aides sur ressources bancaires : prêts et garanties	131
C – Le pilotage de l'économie par l'aide fiscale	133
1 – Un élément de pilotage précis de la politique interventionniste	133
2 – Un procédé à la discrétion de la puissance publique	135
Section 3 – Le développement du contrôle des aides publiques aux activités économiques ...	137
§1 – Le contrôle par l'administration de l'usage fait des aides par les entreprises	137
A – Le mécanisme du contrôle de l'usage des aides	137
B – Les sanctions du non respect des engagements de l'entreprise	139
§2 – Le contrôle par le juge administratif des décisions de l'administration	140
A – Les aides passées en vertu de conventions	141
B – Les décisions unilatérales individuelles	142
Conclusion du titre 1	147
TITRE 2 – LA « DECONSTRUCTION » DU MODELE TRADITIONNEL FRANÇAIS D'ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE	149
<i>Chapitre 1 – Le déclin de l'action territoriale de l'Etat par les effets conjugués de la crise économique et du libéralisme</i>	<i>150</i>
Section 1 – L'obsolescence des instruments d'intervention étatique face aux défis de la crise et des mutations économiques	150
§1 – L'érosion de la mystique du Plan de la Nation	151
A – La crise économique a vidé le contenu matériel du Plan de la Nation	151
B – La force juridique du Plan s'est estompée avec le déclin de l'influence étatique en économie	153
§2 – L'aménagement du territoire : du volontarisme au renoncement politique	155
A – L'inadaptation de la politique d'aménagement du territoire face aux mutations économiques	155
1 – L'impossibilité d'assurer un traitement global du territoire	155
2 – L'insuffisante adaptation des instruments aux mutations économiques	157
B – L'abandon du contrôle de la région parisienne : le dépassement du clivage Paris-province	159

§3 – L'érosion de la flexibilité budgétaire	162
Section 2 – La limitation de l'interventionnisme par le libéralisme	164
§ 1 – La dogmatique néolibérale contre l'intervention économique de l'Etat.....	165
A – La conception réductrice de l'Etat dans les théories économiques néolibérales.....	165
B – Le concept de mondialisation de l'économie et des marchés.....	167
C – La déréglementation des formes étatiques d'intervention économique	168
1 – L'Etat dépossédé de ses méthodes d'intervention	168
2 – L'interventionnisme altérerait le bon fonctionnement de l'Etat de droit	171
§2 – Les effets du libéralisme sur le droit public de l'action économique territoriale	173
A – Nature de quelques influences du libéralisme sur le droit public économique	174
1 – L'apparition de techniques inspirées du droit privé sur le domaine public	174
2 – La soumission des services et entreprises publics au droit communautaire de la concurrence.....	178
3 – L'impact du droit de la concurrence sur le juge constitutionnel et administratif français	182
a - La protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre	182
b – Le juge administratif et l'application des règles de concurrence.....	184
B – Le contrôle des aides d'Etat aux activités économiques par la Commission européenne.....	189
1– Le champ du contrôle des aides d'Etat	190
a - La recherche de la qualification d'aide d'Etat en droit communautaire	190
i - <i>La nature extensive de la notion d'aide au regard de l'article 87-1 du Traité</i>	191
ii – <i>Les personnes publiques concernées par le contrôle</i>	193
b – Les exceptions au principe d'incompatibilité des aides	194
i - <i>Les régimes d'autorisation définis par l'article 87 du traité U.E.</i>	195
ii - <i>Les conditions d'acceptation et d'autorisation des aides par la Commission</i>	196
iii – <i>Le nouveau principe de l'exemption catégorielle en matière d'aide d'Etat</i>	201
2 –Le mécanisme de contrôle des aides par la Commission européenne	204
a - L'examen permanent des aides par la Commission.....	204
i - <i>La régularisation des aides existantes</i>	205
ii - <i>Les modalités de notification des aides nouvelles</i>	205
iii – <i>Le cas du contrôle des aides économiques des collectivités locales</i>	208
b - Les sanctions du non respect des règles communautaires	209
i - <i>Les sanctions communautaires imposées à l'Etat d'où l'aide est originaire</i>	210
ii - <i>Le rôle supplétif du juge communautaire et du juge national en cas de contestation des aides</i>	212
c – Vers une approche plus legaliste de la procédure de contrôle des aides nationales....	218
i - <i>Le contrôle hégémonique effectué par la Commission</i>	218
ii – <i>L'amélioration de la transparence et de la sécurité juridique</i>	220
d – Remarques complémentaires sur l'effectivité du contrôle de l'interventionnisme national.....	223
C – L'influence nouvelle de l'organisation mondiale du commerce	225
Chapitre 2 – L'autorité de l'Etat destabilisée par la reconnaissance de l'interventionnisme économique local.....	228

Section 1 - La tradition juridique française de limitation du pouvoir des collectivités locales

§1 – La minimisation du pouvoir et des compétences locales.....	228
A – Aperçu de l'évolution de l'organisation administrative française.....	229
1 – La lenteur de l'évolution de l'organisation administrative française	229
2 – La place modeste des collectivités territoriales en droit constitutionnel français	232

B – La décentralisation conçue sans l’octroi du pouvoir aux collectivités locales	233
1 – Le principe d’indivisibilité de la République freine la reconnaissance constitutionnelle des collectivités territoriales	234
2 – L’absence de reconnaissance de la légitimité d’un pouvoir local	237
a – L’absence de compétences locales historiquement et socialement indiscutables	238
b – La relation entre la compétence et le pouvoir local dépend de la volonté de l’Etat	242
<u>§2 – La difficile négation de l’interventionnisme économique local</u>	<u>243</u>
A – L’Etat rejette l’idée d’un interventionnisme économique local	244
1 – L’interprétation restrictive des textes par l’administration.....	245
a – La méfiance de l’Etat quant aux capacités des collectivités locales à s’occuper d’affaires économiques	245
b – La tutelle préalable du représentant de l’Etat et la tutelle des services techniques de l’Etat.....	247
2 – La mise à l’écart des collectivités locales de l’économie consolidée par le juge administratif.....	249
B – Les compétences économique des communes et des départements avant 1982	252
1 – Premières initiatives et principaux textes sur l’interventionnisme local avant 1982.....	252
2 – Les instruments juridiques et opérationnels	254
a – Les aides financières et fiscales aux activités économiques	254
i – <i>Les avantages fiscaux</i>	255
ii – <i>Les subventions</i>	256
iii – <i>Les garanties d’emprunt</i>	257
iiii – <i>La cession et la location de terrains ou de bâtiments</i>	258
b – L’action indirecte sur l’environnement des activités économiques et l’animation du territoire.....	259
i – <i>Les investissements des collectivités locales pour l’amélioration de l’attractivité du territoire local</i>	260
ii – <i>L’action spécifique des sociétés d’économie mixte dans le développement économique</i>	262
c – Les structures d’animation économique partenaires des collectivités locales	264
C – L’action régionale préfigurant la décentralisation	266
Section 2 –La reconnaissance de l’intervention économique locale fait droit à une liberté politique	268
<u>§1 – La nécessité d’associer les collectivités locales à l’action de l’Etat</u>	<u>269</u>
A – L’utile implication des collectivités locales dans l’économie.....	269
B – La décentralisation pour l’emploi.....	270
<u>§2 – Le renforcement de la libre administration des collectivités locales par le juge constitutionnel.....</u>	<u>271</u>
A – L’éclaircissement du contenu de la libre administration par le Conseil constitutionnel ...	272
1 – La nécessité d’explicitier un principe ambiguë	272
2 – Seul le législateur peut apporter des restrictions à la libre administration	274
3 – L’identification d’un contenu de la libre administration	275
B – Les conséquences d’une garantie constitutionnelle des libertés locales.....	284
1 – La libre administration assure la prévention d’un important retour à la centralisation ..	284
2 – L’affermisssement des libertés locales perturbe l’influence de l’Etat	285
a – Vers plus d’autonomie du pouvoir local au sein de l’organisation administrative	285
b – La pratique montre que l’Etat a une marge de manœuvre législative contrainte.....	286
Conclusion du titre 2	291
Conclusion de la première partie	292

PARTIE 2 – VERS UN NOUVEAU PARADIGME DE L’ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE.....295

TITRE 1 – LE PARTAGE DES ROLES DANS L’ACTION ECONOMIQUE TERRITORIALE296

Chapitre 1 – L’extension des compétences économiques locales..... 297

Section 1 – Le champ des compétences d’intervention économique locale depuis 1982.....297

§1 - La spécificité des aides autorisées par les lois du 7 janvier 1982 et du 2 mars 1982 297

A – Les aides publiques offensives en faveur du développement économique	298
1 – Description des aides directes au développement économique	299
2 – Les aides indirectes au développement économique	304
a - Les aides à l’immobilier d’entreprise	304
b – Les garanties et cautionnements	313
c – Les ventes ou les locations de terrains nus ou aménagés	321
B – Les interventions défensives en faveur de l’économie locale	322
1 - Les aides aux entreprises en difficulté	322
2 – Les aides à la création de services en milieu rural en cas de carence de l’initiative privée	325

§2 – Le renforcement des procédés traditionnels d’animation du territoire local 326

A – Le renforcement des compétences des sociétés d’économie mixte locales	326
1 - Le régime juridique des S.E.M. locales.....	326
2 – Les relations financières des collectivités locales avec leurs S.E.M.	329
B – L’élargissement du champ des aides fiscales au développement économique.....	332
1 – Les exonérations exclusives de la taxe professionnelle :.....	333
2 – Les dispositifs hybrides ou marginaux	335
C – Le transfert réussi des compétences en matière de droit de l’urbanisme	336
1- Les enjeux du transfert des compétences d’urbanisme	336
2 - L’amélioration des capacités d’expertise des collectivités locales	338
D - La coopération entre collectivités locales pour le développement économique	343
1 – La compétence économique intercommunale	343
2 – Les conventions à objet économique signées entre collectivités locales.....	344
3 - La coopération décentralisée transfrontalière.....	346

§3 - Les contrôles de l’exercice pertinent des compétences économiques locales..... 350

A - Le contingentement des compétences économiques par l’Etat.....	350
B – Le contrôle administratif du préfet, les contrôles du juge administratif et du juge financier	351
1 – Les difficultés du contrôle de légalité pour les actes d’intervention économique.....	351
2 – Les contrôles du juge administratif relatifs à l’octroi d’aides publiques locales.....	353
a – Le contentieux de l’annulation.....	353
b - Le contentieux de la responsabilité.....	355
3 – Le contrôle supplémentaire des chambres régionales des comptes.....	357

Section 2 – La structuration de l’interventionnisme économique local.....362

§1 – La banalisation des politiques publiques locales de développement économique..... 362

A – Le traitement global des besoins économiques par les collectivités locales	362
B – L’identification de politiques publiques locales	366
1 – L’action économique locale rapprochée de la définition de la politique publique.....	367
2 – Quelques réserves émises à propos de l’impact des politiques publiques locales.....	370

§2 – La consolidation du service public local de l'intervention économique.....	371
A – Le service public local de l'intervention économique.....	372
B – Le service public de l'intervention économique est légitimé par l'intérêt général local ...	375
1 – L'assouplissement de la jurisprudence administrative relative à l'intervention locale ..	376
a – Evolution de la jurisprudence administrative depuis l'arrêt « Casanova » de 1901 ...	376
b – Evocation de quelques rapports d'incompatibilité entre l'action économique et le service public	382
2 – La nature du critère juridique de l'intérêt général local	386
a – L'intérêt général fonde la légitimité du pouvoir de la puissance publique	387
b – Le contenu démultiplié de l'intérêt général local.....	391
Chapitre 2 – L'affirmation de la politique communautaire de cohésion économique et sociale.....	400
Section 1 – Les étapes de la politique communautaire de cohésion économique et sociale	401
§1 - Les premiers instruments communautaires d'aide au développement économique.....	401
A – La mise en place des instruments de la politique régionale	402
B – Les premières réformes en 1979.....	402
§2 – La genèse d'une véritable politique d'aménagement de l'espace européen	404
A – La forte augmentation des moyens financiers	404
B – Le germe d'un aménagement planifié de l'espace communautaire.....	406
1 – Des initiatives prudentes et éparses en faveur de l'aménagement de l'espace communautaire	406
2 – Le schéma de développement de l'espace communautaire	407
Section 2 – Le dispositif actuel d'aide communautaire aux territoires locaux	409
§1 – Les grands principes de fonctionnement des politiques des fonds structurels.....	409
A - La concentration des aides sur des objectifs prioritaires.....	409
B - Le principe de programmation	413
C - Les principes d'additionnalité, de complémentarité et de partenariat.....	414
§2 – Les types d'interventions financières des fonds structurels et de la banque européenne d'investissement.....	417
A - Les instruments budgétaires au service du développement régional	417
B - La spécificité des interventions de la banque européenne d'investissement.....	419
§3 – Les formes d'assistance adaptées aux petites entreprises	420
A - Le soin particulier accordé par la Commission aux P.M.E.....	420
B - Mesures originales de partenariat entre les P.M.E.	423
Conclusion du titre 1	428
TITRE 2 – L'ALLEGEMENT DE L'INTERVENTIONNISME TERRITORIAL DE L'ETAT	429
Chapitre 1 – L'Etat organisateur de l'action économique locale.....	430

Section 1 – L’Etat suscite le développement économique des territoires locaux	430
<u>§1 – Le développement local ou l’aménagement des territoires confié aux collectivités territoriales</u>	<u>430</u>
A – L’institutionnalisation du développement local endogène	431
1 – La nouvelle crédibilité du développement local dans l’aménagement du territoire	431
2 – Un mode durable de développement ?	433
B – L’encouragement de l’Etat aux regroupements intercommunaux	434
1 – L’émergence de l’intercommunalité de projet	434
a – La lente appropriation de l’intercommunalité par les élus locaux	434
b – L’intercommunalité de projet pour rationaliser l’espace de l’action publique	436
2 – L’intégration fiscale intercommunale	443
3 – La transformation morphologique des territoires	449
<u>§2 – Le renouveau du corps préfectoral à l’appui de l’action économique territoriale</u>	<u>451</u>
A – Le préfet outil de la rationalisation de l’espace de l’action publique locale	452
B – Un rôle instrumental marqué dans l’action économique locale	453
Section 2 – L’administration étatique encadre l’action économique locale	456
<u>§1 – La cogestion de l’espace national avec les collectivités locales</u>	<u>456</u>
<u>§2 – La remise en ordre de l’action économique locale</u>	<u>457</u>
A – La correction des dérives financières locales	458
B – Les tentatives de reprise en main de l’urbanisme et de la planification	458
<i>Chapitre 2 – La sélectivité des interventions offensives de l’Etat.....</i>	<i>464</i>
Section 1 : Le droit dérogatoire et le recours à l’équité pour les territoires défavorisés	464
<u>§1 – Les concepts juridiques d’égalité et d’équité</u>	<u>464</u>
A – La portée altérée du principe d’égalité	465
1 – L’ancienneté du principe d’égalité	465
2 – L’application difficile du principe d’égalité dans l’action économique	467
B – L’affirmation de la notion d’équité et de discrimination positive territoriale	471
1 – L’équité comme élément de restauration du principe d’égalité	472
2 – Les risques d’un recours excessif à l’équité	477
<u>§2 – La multiplication des discriminations positives dans l’action économique territoriale</u>	<u>481</u>
A – Les discriminations au grand jour dans la politique d’aménagement du territoire de l’Etat	481
B – Exemples de discriminations en aménagement du territoire	483
1 – Les services publics et la péréquation financière entre les collectivités locales	483
2 – Le développement des zones défavorisées à fiscalité différenciée	486
a – Les zones d’entreprises	487
b – Les départements d’outre mer et la Corse	490
c – Les quartiers urbains ségrégués ou les zones rurales dépeuplées	491
Section 2 – La négociation du soutien de l’Etat aux territoires locaux	501
<u>§1 – Le contenu juridique de la contractualisation entre collectivités publiques</u>	<u>503</u>

A – La multiplication des législations encourageant le recours à la contractualisation.....	503
1 – Les possibilités légales de contractualisation de l’action économique territoriale.....	504
2 – Le partenariat au travers de l’exemple des contrats passés entre l’Etat et les régions ...	506
B – L’originalité de la nature juridique des conventions entre collectivités publiques et des contrats Etat-régions en particulier.....	513
1 – La force juridique des contrats Etat-régions selon le juge administratif.....	514
2 – La spécificité du procédé de contractualisation entre personnes publiques	518
§ 2 – Les vertus régulatrices de la contractualisation dans l’action économique territoriale	524
A – La mise en œuvre du droit nécessaire à l’action économique territoriale	524
1 – La nécessité de s’accorder pour la mise en œuvre des politiques publiques	525
2 – La place de la négociation dans la mise en œuvre de la règle de droit.....	526
B – La mise en cohérence des politiques d’action territoriale par la régulation contractuelle.....	531
Conclusion du deuxième titre	534
Conclusion de la deuxième partie.....	536
Conclusion générale.....	538
<i>Bibliographie générale</i>	<i>545</i>
<i>I – Manuels et ouvrages généraux.....</i>	<i>546</i>
<i>II – Thèses, rapports et ouvrages spécialisés</i>	<i>549</i>
Organisation de l’Etat, droit constitutionnel, décentralisation, pouvoir local	549
Interventionnisme, libertés économiques, Intérêt général, Etat de droit	551
Actions et compétences économiques territoriales de l’Etat	554
Actions et compétences économiques des collectivités territoriales	558
Politique communautaire de cohésion économique et sociale et de contrôle des aides d’Etat	561
<i>III – Articles généraux.....</i>	<i>562</i>
<i>IV – Articles spécialisés.....</i>	<i>565</i>
Organisation de l’Etat, droit constitutionnel, décentralisation, pouvoir local	565
Interventionnisme, libertés économiques, intérêt général, Etat de droit	569
Actions et compétences économiques territoriales de l’Etat	573
Actions et compétences économiques des collectivités territoriales	587
Politique communautaire de cohésion économique et sociale et de contrôle des aides d’Etat	596
<i>V - Décisions, conclusions, notes et chroniques.....</i>	<i>600</i>
Jurisprudence constitutionnelle française	600
Jurisprudence administrative et judiciaire française.....	601
Jurisprudence communautaire	605
<i>Table des matières</i>	<i>607</i>
Résumé.....	616

Résumé en Français

L'action économique territoriale vise à améliorer les conditions du développement des activités économiques sur un territoire donné. Le thèse démontre comment le droit instrument de cette action, a été renouvelé lorsque l'économie évoluant dans un cadre national relativement clos est devenue internationale et fortement concurrentielle.

Saisir les mutations juridiques de l'action économique territoriale requiert d'abord la description des outils de l'intervention territoriale étatique tels qu'ils furent utilisés en période d'économie dirigée. Discrétionnaires, ils s'appuyaient sur la planification, l'aménagement du territoire, le contrôle des entreprises. Ensuite, il est montré comment la crise économique, le droit de la concurrence, le poids croissant des collectivités locales ont sapé la légitimité du monopole d'action de l'Etat. Ce sont ces facteurs qui, conjugués, expliquent le déclin des prétentions de l'Etat à diriger l'économie et agir globalement sur le territoire national pour favoriser le développement économique.

Ce déclin des capacités étatiques est compensé en grande partie par l'activisme d'entités publiques dont en particulier l'Union européenne et les collectivités territoriales. Ces acteurs engendrent désormais une multitude d'interventions économiques à partir et pour les territoires locaux. Un nouveau paradigme interventionniste se construit. La nouvelle action économique territoriale participe plus largement à un nouveau type de régulation publique de l'économie. Au type de régulation dominée par le dirigisme de l'Etat, se substitue une régulation caractérisée par la territorialisation de l'action publique. Autour d'un Etat plus modeste, s'agence désormais l'intervention d'une pluralité d'acteurs publics.

Résumé en Anglais

Analysis of the changes occurring through the law related to the territorial economical action

The territorial economical action aims at improving the development of the enterprises over a particular place. The thesis tends to demonstrate how the law linked with this action has been changed when the national economy has become international and strongly competitive. In order to understand these changes, we first have to understand how the State administration made use of this territorial economical action during the time it was sovereign in the economical field. It's way of acting leaned on planning or the control over the enterprises. Then, it explains how the economical crisis, the competitive law, the growing weigh of the Local administrations had been harmful to the legitimacy of the State's power in the field of economy. All these events put together, are the explanation for the fact that the State, less and less gets involved, first in directing the economy, then in favouring the economical development through the national territory. The dynamism of the European Union and the Local administrations reduces the decline of the State's capacities. These administrations have paved the way to a large number of economic interventions from and for the local territory. A new model of public interventionnism has appeared. The changes as regards the law of the territorial economical action also aim at creating a new type of the public regulation concerning the economy. This type of regulation dominated by the State's interference is more and more hidden by a new kind of regulation characterized by the territorialisation of the public action. Around a less authoritative State we now see the strength of many public administrations.

Discipline : Droit

Mots-clés :

Action publique, interventionnisme économique, territoires, mutations, Etat, dirigisme, collectivités locales, Commission européenne, aides d'Etat, système juridique, équilibre, régulation, contractualisation, sélectivité, libéralisme.